

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



**EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO,
INSTRUMENTO JURIDICO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE EDUARDO BERMUDEZ MOTTA



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO, INSTRUMENTO JURIDICO
PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO.**

INDICE

| | Pág. |
|--|-------------|
| INTRODUCCION | |
| CAPITULO I. MARCO GENERAL DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO. | 8 |
| 1. 1. Antecedentes. | 9 |
| 1. 2. Evolución. | 13 |
| 1. 3. Marco Conceptual. | 26 |
| 1. 4. Objetivos. | 28 |
| 1. 5. Modalidades. | 32 |
| Bibliografía. | 36 |
| CAPITULO II. MARCO JURIDICO DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO. | 38 |
| 2. 1. Naturaleza Jurídica del Convenio. | 40 |
| 2. 2. Estudio comparativo en materia de Convenios para el Desarrollo. | 50 |
| 2. 3. Fundamento constitucional de los Convenios para el desarrollo económico y social. | 53 |
| 2. 3. 1. Breve análisis de la Fracción X, del Artículo 115, Constitucional. | 59 |

| | 2. |
|---|----------------|
| | Pag. |
| 2. 4. El Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. | 61 |
| 2. 5. Ley de Planeación. | 64 |
| 2. 5. 1. Exposición de Motivos. | 64 |
| 2. 5. 2. Contenido de los Artículos 25 y 26 Constitucionales en materia de Planeación. | 67 |
| 2. 5. 3. Contenido de la Ley de Planeación, en Materia de Coordinación. | 72 |
| 2. 6. Acuerdo Presidencial del 25 de Junio de 1982. | 76 |
| 2. 7. Disposiciones Jurídicas que también inciden en los Convenios Unicos de Desarrollo. | 82 |
| 2. 7. 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 82 |
| 2. 7. 2. Leyes. | 88 |
| 2. 7. 3. Reglamentos. | 100 |
| 2. 7. 4. Decretos. | 102 |
| 2. 7. 5. Acuerdos. | 102 |
| Bibliografía. | 104 |
| CAPITULO III. | 110 |
| MARCO OPERATIVO DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO. | |
| 3. 1. Alcances operativos del Convenio. | 111 |
| 3. 2. Grado de participación de las dependencias involucradas. | 114 |
| 3. 3. Fuente de Financiamiento. | 121 |
| 3. 4. La función de los COPLADES en las acciones del Convenio. | 124 |

Pág.

| | | |
|----------|---|-----|
| 3. 5. | Etapas del Procedimiento Administrativo. | 129 |
| | Bibliografía: | 139 |
| | CAPITULO IV | 140 |
| | MARCO POLITICO DEL CONVENIO | |
| | UNICO DE DESARROLLO. | |
| 4. 1. | Federalismo | 141 |
| 4. 1. 1. | Definiciones y Conceptos | 141 |
| 4. 1. 2. | Origenes del Federalismo Mexicano | 146 |
| 4. 1. 3. | Los Estados de la Federación | 151 |
| 4. 1. 4. | El Municipio | 153 |
| 4. 2. | El Problema de la Distribución de Competencias | 156 |
| 4. 3. | La Realidad Actual del C.U.D., en el Sistema Político Mexicano | 164 |
| 4. 4. | Logros, Metas, Evaluación y Perspectivas | 168 |
| | Bibliografía | 171 |
| | CONCLUSIONES | 173 |
| | BIBLIOGRAFIA GENERAL. | 181 |

INTRODUCCION

En los últimos ocho años ha surgido en nuestro país, un instrumento jurídico con características muy especiales denominado Convenio Unico de Desarrollo, el cual, ha permitido que las entidades federativas y algunas regiones atrasadas y marginadas de la República Mexicana, se incorporen al desarrollo económico y social de la misma, fortaleciéndose de esta manera, el federalismo.

Entre las razones que me motivaron al estudio e investigación del presente -- tema están: el comprobar los alcances y beneficios económicos que pueden -- obtenerse con una apropiada programación y aplicación del Convenio Unico de Desarrollo; el profundizar su marco jurídico y explicar la evolución, operatividad, procedimiento administrativo y manejo político que ha experimentado hasta la fecha, ya que existían estudios muy limitados al respecto. Así mismo, demostrar que el C.U.D., no era sólo una novedad administrativa del -- régimen del sexenio pasado, sino un instrumento de coordinación intergubernamental de carácter permanente para el desarrollo económico y social, como lo es en la actualidad. Finalmente, explicar porqué el Federalismo ha sido manejado en forma paralela con el C.U.D., tanto en los discursos del Poder Ejecutivo como en gran parte de la retórica oficial, y sin embargo, en -- el ámbito jurídico no se les ha vinculado, siendo que en realidad los dos -- se fortalecen mutuamente.

La naturaleza misma que enmarca el C.U.D., nos sugirió abordarlo en cuatro aspectos fundamentales, que a continuación se detallan.

En el capítulo primero, se describen algunas generalidades del C.U.D., tales como sus antecedentes y las causas que le dieron origen; la evolución que ha manifestado desde sus inicios en febrero de 1977, hasta las últimas reformas y modalidades que ha adoptado en 1984; se plantea también, su esquema conceptual y los objetivos que persigue a efecto de ubicarnos en el marco general del tema desarrollado en el presente trabajo.

El segundo capítulo comprende un estudio comparativo entre los elementos que conforman por un lado a un Convenio civil simple y por el otro al C.U.D.

Igualmente se exponen algunas disposiciones de ciertas legislaciones extranjeras, que regulan la aplicación de los Convenios para el Desarrollo. Así mismo se establecen los fundamentos legales que sustentan el uso de esta técnica convencional, y se proporciona una síntesis de tipo clasificadora de las disposiciones jurídicas más comunes que, directa o indirectamente, se relacionan e incluyen en el C.U.D. Lo anteriormente expuesto es con el fin de enmarcar y analizar la esencia jurídica de dicho instrumento.

En tercer término, expongo el marco operativo en el que se desenvuelve el C.U.D., haciendo mención de sus alcances y el grado de participación de las dependencias involucradas; explico también, la fuente de financiamiento de los programas que comprende, definiendo las funciones de los COPLADES en las acciones del Convenio y describo las etapas del procedimiento administrativo del mismo.

En el cuarto capítulo, sintetizo el origen del Federalismo Mexicano, a partir de la interrelación existente entre los tres niveles de Gobierno, y especialmente, en lo referente a la distribución de competencias. Hago mención sobre las limitaciones y alcances que posee el C.U.D., en la realidad política nacional eva-

luando los logros, metas y perspectivas del mismo, con el objeto de delimitar la connotación Política que, en el seno del Federalismo, tiene el Convenio Unico de Desarrollo.

Finalmente, dado que todo estudio debe aportar una opinión crítica, presento en la última etapa de este trabajo, las conclusiones y recomendaciones determinadas a raíz de la profundización e investigación del tema en cuestión.

Es así que, con el objeto de cumplir con el Plan de Estudios de esta Facultad y obtener la Licenciatura en Derecho, presento a la consideración de los distinguidos maestros que componen el H. Síndico del Exámen Profesional, este trabajo de tesis, cuyo propósito se materializa en tratar de comprender mejor el Convenio Unico de Desarrollo.

E. B. M.

**"LA LECTURA FORMA AL HOMBRE; LAS
CONFERENCIAS LO ALISTAN Y LA ES-
CRITURA LO PERFECCIONA".**

FRANCISCO BACON

CAPITULO I
MARCO GENERAL DEL CONVENIO
UNICO DE DESARROLLO

- 1. 1. ANTECEDENTES
- 1. 2. EVOLUCION
- 1. 3. MARCO CONCEPTUAL
- 1. 4. OBJETIVOS
- 1. 5. MODALIDADES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I.

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

1.1 ANTECEDENTES.

El Convenio Unico de Desarrollo, antes denominado Convenio Unico de Coordinación, tiene su origen en el Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año, hoy derogado por el Acuerdo Presidencial del 5 de julio de 1982, el cual establece las bases sobre las cuales se podrán celebrar Convenios Unicos de Desarrollo con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones en materias que les competen de manera concurrente, así como la de interés común, acordes con los objetivos nacionales de planeación para el desarrollo integral del país.

Su operación se inició en 1977 con la descentralización de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local, transfiriendo recursos financieros y asesoría técnica a los Gobiernos Estatales, para fortalecer su capacidad de programación, administración y ejecución de los mismos. ¹

El primer antecedente de los Convenios Unicos de Desarrollo, tuvo lugar en el año de 1925, cuando el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público empezó a promover reuniones con los Gobiernos de los Estados, con el fin de fortalecer fiscalmente a las entidades federativas. Posteriormente se realizaron tres convenciones fiscales regionales, en los años 1925, 1932 y 1947, respectivamente. En las dos primeras reuniones el objetivo principal fué la delimitación expresa de los ingresos que correspondían a la Federación y a los Estados, también se discutió la doble tributación. La tercera convención de 1947, estudió los impuestos alcabulatorios; fijó las bases para un plan nacional de arbitrios; señaló algunas reformas fiscales y diseñó las bases para la futura Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.²

En materia de Educación, el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Oaxaca celebraron un Convenio de Coordinación en 1943, que consistía en transferir a la Federación todo el sistema educativo dependiente de ese Estado. Asimismo, se celebró un Convenio con el Estado de Querétaro en 1945, que se basaba en coordinar la Dirección Administrativa de los planteles de educación, conservando la entidad federativa su responsabilidad propia de impartir enseñanza.

Posteriormente, el Gobierno del Estado de Hidalgo y el Ejecutivo Federal, firmaron en 1965 un Convenio que consistía en coordinar administrativa y técnicamente todos los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, normal, educación física y bellas artes, incluyendo el personal administrativo que trabajaba en los mismos.

En materia de salud pública, existen también Convenios de Coordinación que celebran el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, desde mediados de los años treinta.³

Tenemos así que los Convenios de Coordinación se han venido manifestando también en materias electoral, penal, educación pública, agraria, fiscal, etc., y esto de manera alguna provocó que la técnica convencional entre personas públicas, adoptada por la legislación secundaria, creara una problemática creciente de convenios que no estaban sujetos a control y registro por parte de autoridad alguna. Esto motivó a que el Poder Ejecutivo propusiera al Congreso de la Unión insertar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, un precepto que dirime el problema de los Convenios y a la letra dice "Artículo 22. - El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias

entidades federativas".⁴

En efecto, los problemas en materia de convenios terminaron, al crearse previsiones legales bien fundamentadas al respecto, que de alguna forma dieron una base jurídica, para llegar a cabo la perfecta coordinación entre los tres niveles de Gobierno.

Hoy en día, los acuerdos de coordinación que se derivan de los Convenios Unicos de Desarrollo, son los instrumentos jurídico-financieros por medio de los cuales el Ejecutivo Federal, a través de una o más Dependencias, precisa y delimita acciones específicas a emprender con los Gobiernos Estatales, y éstos a su vez y en su caso, con los Municipios.

1.2 EVOLUCION.

Hemos mencionado que el Convenio Unico de Desarrollo tuvo su origen en el Acuerdo Presidencial del 6 de diciembre de 1976, el cual fija los objetivos y la instrumentación en la que se desenvolverá dicho documento.⁵

En 1977, se firmó el primer Convenio Unico de Coordinación, llamado anteriormente así en la administración del Presidente José López Portillo (1976-1982), el cual comenzó con la coordinación de programas de inversión, buscando transferir recursos financieros y asesoría técnica de la Federación a los Gobiernos Estatales, para la ejecución de obras de infraestructura social y económica que pudieran ser realizadas con mayor eficacia por los organismos locales para fortalecer la capacidad de administración, ejecución y programación de las Entidades Federativas.⁶

En 1978, los programas mencionados anteriormente adoptaron la denominación de Programas Estatales de Inversión (PEI), para precisar sus características como programas descentralizados, además se integró la participación de los Estados, bajo modalidades de coordinación en el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); y se incorporaron con normas de coordinación el sector pesquero y el sector agropecuario. Del

mismo modo se modificó la estructura financiera de algunos programas, procurando una mayor participación, tanto de los gobiernos estatales, como de los beneficiarios directos de los proyectos; se establecieron criterios y lineamientos de operación de los programas, y finalmente se promovió la realización de estudios que permitieron orientar convenientemente los recursos de inversión.⁷

En 1979, con la colaboración de las dependencias federales y estatales correspondientes se ajustó y se revisó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión (PEI), con objeto de distribuir el proceso de programación y presupuestación en los Estados; además se convinieron mayores recursos para la realización de estudios de preinversión y se concertó la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES), con lo cual se propiciaron avances de consideración en la calidad de la programación, autorización y ministración de recursos federales.⁸

En 1980, el Convenio Unico de Coordinación adoptó el esquema de sectorización de la Administración Pública Federal, abriendo la posibilidad de convenir acciones con todas las dependencias coordinadoras de sector y con las entidades coordinadas por ellas. También se establecieron dos nuevos tipos de programas de desarrollo socioeconómico, que son los Programas Sectoriales concertados (PROSEC) y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES),

que unidos a los Programas Estatales de Inversión (PEI), permitieron ampliar el campo de las acciones de coordinación entre los Gobiernos Estatales y la Federación. En este mismo año se incorporó el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), al esquema del CUC, conteniendo acciones tendientes a promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales marginadas. Se apoyó en el Convenio la planeación de los asentamientos humanos, la funciones de los Comités Estatales de Promotores del Desarrollo Estatal (COPRODES) y los mecanismos de control y seguimiento de las acciones convenidas. Finalmente como punto sobresaliente en ese año se convino en dar vigencia permanente al Convenio, liberándolo de su carácter anual.⁹

En 1981, se acordó sustituir a los COPRODES que tenían carácter federal, por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), organismos que quedaron bajo la responsabilidad política y jurídica de los Gobiernos de los Estados. Asimismo se integraron las acciones de ambos órdenes de gobierno al esquema único de concertación, con el fin de lograr la instrumentación a nivel local, de las estrategias nacionales de carácter multisectorial, como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM),¹⁰ el Programa Nacional de Productos Básicos, el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal

y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).¹¹ Además se formalizó la incorporación del PIDER al esquema del CUC y la coordinación entre los órganos nacionales y estatales de las instituciones de promoción social, como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS),¹² y el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios. También se estableció el apoyo a las acciones de la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Enseñanza Superior (COSSIES) y a los Centros de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales. Igualmente, se convinieron subsidios para insuficiencias en la cobertura del gasto corriente de los Estados, quedando inscritos en el marco de concertación del CUC. Finalmente se convinieron mecanismos para la autoevaluación de los Estados, dentro del Sistema Nacional de Evaluación y se realizaron programas de capacitación para la prestación de servicios de seguridad social a los trabajadores de los Gobiernos Estatales.¹³

Para 1982 se definen con mayor claridad los compromisos de acción mutua dentro del esquema único de concertación; la integración de los programas regionales se conjuntan y norman sus criterios y lineamientos generales; se promueve la compatibilización de las propuestas de metas y gasto formuladas por los Estados y las Dependencias Federales para actualizar el Programa de Acción del Sector Público (PASP 1980-1982). Se consolidó un gran avance

del Convenio al instituirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982, un nuevo ramo presupuestal denominado "PROMOCION REGIONAL", en el cual se incluyen los recursos asignados por Ejecutivo Federal para hacer ejercicios a través de los programas regionales contenidos en su esquema, como lo son los PEI, PROSEC, PRODES, PIDER, COPLAMAR,¹⁴ Montaña de Oaxaca y Subsidios a Estados y Municipios. Con la finalidad de consolidar el marco jurídico del Convenio Unico de Coordinación y los avances logrados en la coordinación intergubernamental, el 5 de julio de 1982 el Ejecutivo Federal expidió un Acuerdo que sustituye al del 6 de diciembre de 1976, el cual define mejor los objetivos y la instrumentación de los Convenios.¹⁵

En 1983, la situación económica por la que atraviesa el país requiere de una mayor coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, así como de una mejor participación de los Municipios, con el fin de elevar la capacidad de respuesta gubernamental y determinar las prioridades nacionales. Por eso la actualización del Convenio es la mejor medida para que sea acorde a las circunstancias que deriven de dicha situación. En el mes de febrero de 1983, el Convenio adoptó algunas diferencias sustantivas que lo actualizan mejor a las circunstancias y lo hacen más objetivo que los firmados anteriormente. La diferencia estriba principalmente en el cambio de su denominación que

pasó de denominarse durante 6 años como "Convenio Unico de Coordinación", al ahora citado "Convenio Unico de Desarrollo". Este nuevo nombre encuadra mejor con su estructura objetivos y logros, y de ningún modo altera su contenido original; además desde un principio se manejó el propósito de relacionar Coordinación con desarrollo, tal y como lo establecen los "puntos considerandos" del Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1976.

Se incluyó en el mismo, la filosofía política sustentada por el Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado que se refiere al Fortalecimiento Municipal, Descentralización de la Vida Nacional, Planeación Democrática, Desarrollo del Empleo, y combate a la inflación en el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Se agregó también, la elaboración de un anexo técnico informativo de las inversiones contenidas en su Programa Normal de Alcance Estatal; se introdujo el compromiso para que el Ejecutivo Estatal establezca un Sistema Estatal de Planeación Democrática congruente con el Nacional y coordinado por el COPLADE; asimismo se incluyó por vez primera el compromiso de establecer lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual. Del mismo modo se estableció un nuevo capítulo denominado "de la Descentralización de la Vida Nacional"; donde se fijan compromisos de transferencia de servicios de educación y salud pública a los Estados y en su caso bienes, obras, servicios, funciones y recursos. También se adiciona un capítulo titulado "del Fortalecimiento Municipal" que promueve una mayor participación económica

y social, política y administrativa del Municipio. Asimismo se agrega otro nuevo capítulo "del Programa de Emergencia de Protección al Empleo ", a fin de afrontar la actual situación económica que atreviesa el país.¹⁶

Posteriormente se establecieron mecanismos de control y restricción de los recursos que el Gobierno Federal transfiera a las entidades federativas para el financiamiento de las acciones y programas convenidos y se incluyen disposiciones que garantizan la participación del Sistema Bancario del País en el COPLADE, con el objeto de establecer una planeación financiera integral que permita determinar el monto de los créditos por Estado, así como los de carácter prioritario para el desarrollo estatal.

Durante el mes de febrero de 1984, el Presidente de la República (Poder Ejecutivo Federal) ha venido suscribiendo Convenios Unicos de Desarrollo con los Ejecutivos Estatales, al igual que lo hizo a principios de 1983, aunque es necesario precisar que el contenido de unos a otros varía en diversas partes. Sin embargo, hay que señalar que en ambos casos los convenios son exactamente iguales para los 31 Estados de la República, salvo en lo que se refiere al Capítulo VI del C. U. D. 1984, relativo a las prioridades para el desarrollo integral de cada Estado, en lo particular.

A continuación se expresa la estructura y modificaciones -
que existen entre los Convenios Unicos de Desarrollo 1983 y 1984.

| CUD'S 1983 | CUD'S 1984 |
|---|---|
| INTRODUCCION ANTECEDENTES | INTRODUCCION ANTECEDENTES |
| I. - Estipulaciones generales | I. - Estipulaciones generales |
| II. - Del cambio del Objeto del Convenio | II. - De los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática. |
| III. - De la Planeación Democrática en los Estados | III. - De la Descentralización de la Vida Nacional |
| IV. - De la Descentralización de la Vida Nacional | IV. - Del Fortalecimiento Municipal |
| V. - Del Fortalecimiento Municipal | V. - De las Prioridades para el Desarrollo Regional |
| VI. - De los Programas de Desarrollo Socioeconómico | VI. - De las Prioridades para el Desarrollo Integral del Estado de... |
| VII. - De los Programas Sectoriales Concertados | VII. - De los Programas Regionales Estratégicos |
| VIII. - Del Programa de Emergencia de Protección al Empleo | VIII. - De los Programas de Desarrollo Regional |
| IX. - Del Financiamiento de los Programas | IX. - Del Financiamiento de los Programas de Desarrollo Regional |
| X. - De la Administración, Operación, Conservación y Mantenimiento de las Obras y Servicios Públicos. | X. - De los Programas Regionales de Empleo. |

XI. - Estipulaciones Finales

XI. - Del Sistema Estatal de
Control y Evaluación

XII. - Disposiciones Finales

En términos genéricos, precisa señalarse que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la fracción IV de su artículo 32, indica que a la SPP corresponde coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Gobiernos Locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país. A este respecto, debe apuntarse que por Ejecutivo Federal ha de entenderse no sólo el Presidente de la República, sino también las Dependencias que lo auxilian, es decir, las Secretarías de Estado.

Los Acuerdos de Coordinación que suscriben las Secretarías de Estado con los Gobiernos Locales derivan directamente de los Convenios Unicos de Desarrollo, comentados anteriormente.

En estos términos, la Cláusula SEXAGESIMA NOVENA establece que "Los Programas Prioritarios que las Dependencias y Entidades de la -- Administración Pública Federal realicen en coordinación con el Estado y que no estén emprendidas en este Convenio (CUD), se considerarán como Programas - de Coordinación Especial, los que se incorporarán a este instrumento bajo la figura de "Acuerdos de Coordinación". De igual forma, la citada cláusula dispone - que: "Este tipo de Programas, se derivan de las atribuciones correspondientes a -

las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal o del Ejecutivo Estatal, cuya realización requiere de la coordinación de ambas instancias de gobierno, para promover y apoyar los planes y programas de desarrollo estatal".¹⁷

Por su parte, la Cláusula SEXAGESIMA SEPTIMA indica que - "El objeto de los Programas de Desarrollo Regional es dar respuesta a las necesidades prioritarias de los Estados y Municipios, mediante la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros de orden federal...". Esto deriva de lo señalado en la Cláusula SEXAGESIMA SEXTA, en el sentido de que "Los Programas de Desarrollo Regional constituyen la modalidad programática básica en el presente Convenio (CUD), en la que se integran proyectos productivos, de infraestructura básica y apoyo, de infraestructura para el desarrollo social y de coordinación especial. Estos Programas comprenden las acciones de inversión y de gastos federales descentralizadas al Ejecutivo Estatal ; las derivadas de las atribuciones correspondientes a las Dependencias y Entidades que conforman los Sectores de la Administración Pública Federal, cuya ejecución requiere de la coordinación con el Ejecutivo del Estado y las que dentro del ámbito de competencia del Ejecutivo Estatal requieran para su realización de la coordinación con el Ejecutivo Federal".¹⁸

Es necesario destacar, en términos de lo que disponen las -

Cláusulas SEXTA y CUADRAGESIMA PRIMERA DEL CUD, que quedará claramente establecido que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) de cada Estado, es el canal único de coordinación permanente entre los ámbitos federal y local de gobierno, así como que dentro del seno del propio COPLADE se determinarán los programas prioritarios que llevarán a cabo las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en el Estado.¹⁹

Dentro del Capítulo V del CUD, que versa sobre las Prioridades Sectoriales para el Desarrollo Regional, la Cláusula QUINCAGESIMA -- SEXTA se refiere en forma específica a la intervención de la Secretaría de Turismo, señalándose las materias dentro de las cuales la SECTUR podrá acordar acciones específicas con los Gobiernos Estatales. Dicha Cláusula dispone que - 'El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, consolidará el Sistema de Información Turística con el propósito de promover el incremento y la diversificación de los mercados turísticos; llevará a cabo campañas de promoción y publicidad que resalten la oferta turística; elevará en forma gradual el fomento al turismo interno en sus diversos aspectos y descentralizará la administración de los servicios turísticos a nivel regional, para que el Estado y Municipios participen de manera directa en la actividad turística. Asimismo, proporcionará la asistencia técnica, asesoría y capacitación para formular y llevar a cabo los pro-

gramas y proyectos de desarrollo turístico regional, (estatal y municipal".

Destaca también la mención de la Cláusula SEXAGESIMA del CUD, que indica que "El Ejecutivo Federal, a través de las coordinadoras de Sector correspondientes, dará a conocer al Gobierno del Estado y éste a su vez a sus Municipios, los proyectos económicos de impacto regional que las empresas públicas pretendan realizar a efecto de que se consideren en los programas de desarrollo de la Entidad". Como se observa, esta disposición busca que la vinculación que se establezca entre las Secretarías de Estado y los Gobiernos Locales, comprenda no sólo a las Dependencias del Ejecutivo Federal, sino también a las Entidades Paraestatales ubicadas dentro del Sector de que se trate.²⁰

Como último comentario en torno a los CUD's, es de señalarse que a lo largo de todo su texto se destaca la participación que tendrá la SPP en su instrumentación, así como para dictaminar sobre la procedencia de los -- Acuerdos de Coordinación que de ellos se deriven y su incorporación al Convenio Unico de Desarrollo de que se trate. De igual manera, el Capítulo XI dota de -- atribuciones a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para apoyar el Sistema Estatal de Control y Evaluación que se instrumentará en cada Entidad Federativa, así como intervenir en la vigilancia y fiscalización de los recursos federales que se canalicen a los Estados.

En el transcurso de ocho años de ejercicio del ahora Convenio Unico de Desarrollo, se ha confirmado que es el mejor y más importante instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, con el que han contado los Gobiernos Federal y Estatal, para promover el desarrollo socioeconómico de México.

1.3 MARCO CONCEPTUAL.

Antes de dar una definición concreta de los Convenios - Unicos de Desarrollo, debo precisar que el "Convenio" - (Acuerdo de voluntades que produce efectos jurídicos) - no es un instrumento exclusivo del Derecho Privado, sino todo lo contrario, el sistema de pactar por medio de Convenios figura en el Derecho como un instrumento jurídico absoluto y se usa tanto por el Derecho Privado (Civil, Mercantil, etc.), como por el Derecho Público (Administrativo, Fiscal, etc.) y el Derecho Social (Laboral), Sin embargo, - cada uno de esos marcos jurídicos dispone de principios que regulan el uso de la "técnica convencional".²¹

El artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal, define al Convenio, como "el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir modificar o extinguir obligaciones", y el artículo 1793 dice que "los convenios que producen o transfieren obligaciones y derechos toman el nombre de contratos". Es decir, el convenio crea y transfiere únicamente obligaciones, en -- cambio el contrato produce o transfiere obligaciones y derechos paralelamente. - La definición más acertada para el caso es la del Maestro Ruz Massieu, la cual dice: "El Convenio Unico de Desarrollo es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos o más personas de igual jerarquía, estructuradas por dos órdenes normativas también de idéntica jerarquía. Esas dos personas (Poder Ejecutivo Federal y

Poder Ejecutivo Estatal) son de Derecho Público y están enmarcadas dentro de la fórmula federal mexicana referente a la distribución de competencias entre el orden central y el orden estatal, subordinándose ambos a la Constitución.²²

Estos convenios son de contenido esencialmente jurídico, pero sus fines rebasan lo legal al producirse consecuencias en el campo de la economía y la sociedad. La administración Pública tanto local como Federal, sería muy pobre si sólo tuviera como cometido el cumplir con la ley, por eso la complejidad de los problemas llevan al Estado a estudiar y planear cada vez más sus intervenciones en la marcha del desarrollo económico del país.²³

Si bien la materia de los convenios es propia de la legislación federal, su ejecución queda a cargo de los órganos estatales. Por lo tanto, el Convenio Unico de Desarrollo es un instrumento jurídico administrativo, programático y financiero, que permite dar congruencia a los esfuerzos que los Gobiernos de los Estados y la Federación realizan para atender las necesidades regionales, con la finalidad última de lograr un desarrollo equilibrado del país.²⁴

Paralelamente se ha instrumentado la política del Fortalecimiento del Federalismo, acorde con la organización Republicana y Democrática, junto con la creación de los Convenios Unicos de Desarrollo, esto es uno de los principales objetivos que mantiene desde su origen, pero posteriormente en el capítulo cuarto, comentaremos el caso del Federalismo.

1.4 OBJETIVOS.

La Planeación Económica y Social, es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación.²⁵ Dentro de la estrategia para instrumentar los objetivos de la planeación en México, se prevén mecanismos de acción que sirven para distribuir mejor las tareas del desarrollo que necesita nuestro país.

Es por ello que se concibe el sistema mexicano de planeación bajo el mandato constitucional,²⁶ de la rectoría del Estado como responsable del desarrollo y se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación.

La acción obligatoria se circunscribe al Sector Público Federal y se manifiesta en la integración de sus propios programas de acción, utilizando todos los instrumentos de que se dispone para dirigir el proceso de desarrollo en los correspondientes sectores.

La coordinación, se establece por la vía de convenios entre la federación y los Estados, así como también con los Municipios, dentro de un marco de respeto en la distribución de competencias que establece nuestro sistema federal.

La inducción de comportamientos económicos de la comunidad se logra a través de los instrumentos de política económica o de actos de autoridad mediante los cuales se orienta, se promueve, se limita o se prohíben las acciones de los particulares en los procesos económicos y sociales, para que sean congruentes con los objetivos nacionales de desarrollo.

La concertación se realiza a través de los convenios libremente aceptados por el gobierno y particulares en el sistema de economía mixta, avanzando así con el diálogo y la consulta popular.

El mecanismo que más nos interesa es el de "Coordinación", que norma en materia de Planeación, los Convenios de carácter público que suscribe el Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno.

Ahora bien, considero que los Convenios tienen diversas y específicas finalidades, pero así sean las más brillantes concepciones económicas en un Estado de Derecho como el nuestro, sólo serán eficaces en el momento en que la economía pase a ser acción y se encuadre en el marco jurídico del Derecho; porque la Economía en un régimen social de Derecho requiere convalidación jurídica, de ahí que el Derecho, es capaz de adoptar en sus instrumentos legales las más avanzadas concepciones económicas y sociales.²⁷

Entre los objetivos específicos que persigue el C.U.D., -
sobresalen los siguientes:

- Prestar mayor atención a las necesidades regionales, fortaleciendo las finanzas estatales e impulsando las actividades productivas en los Estados y Municipios.
- Promover la participación democrática de los distintos sectores de la sociedad a nivel local.
- Impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la coordinación entre los Ejecutivos Federal y Estatal, para la realización de programas y acciones que propicie la Planeación Nacional del Desarrollo, la Descentralización de la Vida Nacional, y el Fortalecimiento Municipal, - encaminados a obtener una sociedad más igualitaria.
- Impulsar la evolución armónica de las diversas regiones del país.
- Propiciar un acercamiento más adecuado entre gobernantes y gobernados.
- Fortalecer el Federalismo a través del apoyo económico a los Estados, - respetando la distribución de competencias enmarcadas en la Constitución Política.

- Crear los instrumentos y mecanismos administrativos necesarios para poder canalizar los recursos financieros hacia las obras y servicios que se estipulen en el Convenio.

- Avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública, a través de la debida concurrencia de los Estados en el análisis de los problemas sociales y económicos de su población.

El objetivo en forma general buscado por el CUD es que el convenio se oriente a fortalecer el Sistema Federal establecido en la Constitución e impulsar el desarrollo socioeconómico equilibrado de las diversas regiones del País.²⁸

1.5 MODALIDADES.

La evolución del Convenio Unico de Desarrollo ha permitido ampliar la participación de los Estados y los Municipios en la planeación del desarrollo económico y social de este país, y en la medida que se aprovechen los beneficios que contiene, tanto por la Federación como por los Estados, se logrará coordinar los esfuerzos entre los niveles regional, sectorial y global de desarrollo, para traducirlos en programas más eficientes de acción, a través de tres formas o modalidades básicas que a continuación explicaremos:

1 - PROGRAMAS ESTATALES DE INVERSION (PEI).

Son programas federales de inversión descentralizados a los Gobiernos de los Estados, bajo normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las dependencias originalmente responsables de los mismos, que integran acciones de los órdenes de gobierno, previéndose la participación de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado. Estos programas ayudan a fortalecer la capacidad de administración y gestión de los Gobiernos Estatales. Su programación, ejecución, seguimiento y control están descentralizados con lo que se amplía la participación de los gobiernos locales en el marco de desarrollo.

Con los PEI, los Gobiernos Estatales atienden directamente las necesidades en sus propias comunidades, especialmente en materia de educación primaria y media básica, salud y agua potable en el medio rural, vivienda popular y comunicaciones y por este medio colaboran con la Federación en el logro de los objetivos que necesita el país sobre todo en lo relacionado con la dotación de mínimos de bienestar a la población. Para su realización el Gobierno Federal les transfiere recursos financieros. Asimismo, a través de esta modalidad se atiende la realización de programas de integración comunitaria y de infraestructura para los asentamientos humanos, mediante la ejecución de obras de beneficio colectivo, recreación, cultura, deporte y protección social y se apoyan las labores de los Comités Estatales de planeación para el Desarrollo (COPLADES) la planeación de los asentamientos humanos y la elaboración de estudios de preinversión para ampliar la participación de los Municipios en el desarrollo.²⁹

2 - PROGRAMAS SECTORIALES CONCERTADOS (PROSEC).

Son programas federales que se concertan para efectos de coordinación, e integran acciones de los dos órdenes de gobierno, previéndose la participación de los Ayuntamientos y de los grupos sociales y privados. También incluyen compromisos específicos derivados de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública Federal, pudiendo comprender operaciones en uno o varios sectores y se formalizan

bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

Estas acciones han permitido que los Estados y las dependencias federales realicen programas conjuntos en materia comercial, agropecuaria, pesquera, de asentamientos humanos, de educación superior, de electrificación rural y de administración para el trabajo entre otros.

Los PROSEC establecen vinculaciones operativas entre las acciones de los sectores y de los Estados, a través de un solo canal de concertación, evitando que los Gobiernos locales se dispersen en las distintas instancias federales que en su territorio actúan.³⁰

3 - PROGRAMAS DE DESARROLLO ESTATAL (PRODES).

Son programas que integran acciones de los Gobiernos Federal y Estatal, así como la de los Municipios y de los Sectores social y privado, mediante la formulación e instrumentación de proyectos prioritarios, orientados a impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los Estados consideren estratégicos para su desarrollo. Su concertación se formaliza a través de Acuerdos de Coordinación.

Los PRODES llevan a cabo diversas acciones promovidas por los Gobiernos Estatales que abarcan materias de diversa índole, como la

construcción de centros acuifólicas, fomento minero, transporte colectivo y programas de emergencia, así como acciones coordinadas para complementar los proyectos estratégicos del Gobierno Federal, o para prevenir o compensar las distorsiones que sobre el desarrollo de determinadas localidades, se causen por los efectos de dichos proyectos.³¹

Las acciones convenidas a través de estas modalidades básicas del Convenio Unico de Desarrollo, se integran en el seno del COPLADE, tomando en consideración su incidencia en el logro de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.³²

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO I

1. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, S.P.P., 1982 Pag. 175
2. Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, 1979. México, Pag. 177.
3. Ob. Cit. Pag. 178.
4. Reformado por Decreto en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1983.
5. Hoy derogado por el Acuerdo Presidencial del 5 de julio de 1982.
6. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, S.P.P. Pags. 175 y 176.
7. El Convenio Unico de Coordinación, 1982, S.P.P., Pág. 21.
8. Op. Cit. Pág. 22.
9. Revista Programa N° 5 marzo-abril, S.P.P. 1981.
10. Derogado por Acuerdo Presidencial del 19 de enero de 1983.
11. Derogado por Acuerdo Presidencial del 30 de abril de 1983.
12. Derogado por Acuerdo Presidencial del 31 de enero de 1983.
13. Revista Programa N° 5, marzo-abril S.P.P. 1981.
14. Derogado por Acuerdo Presidencial del 30 de abril de 1983.
15. El Convenio Unico de Coordinación, 1982, S.P.P. Pág. 23.
16. Convenio Tipo 1983, Capítulo II, Presidencia de la República, México.
17. Convenio Tipo 1984, Capítulo VIII, Presidencia de la República, México.
18. Convenio Tipo 1984, Capítulo VIII, Presidencia de la República, México.
19. Convenio Tipo 1984, Capítulo II, Presidencia de la República, México.
20. Convenio Tipo 1984, Capítulo V, Presidencia de la República, México.
21. Rufz Massieu José Francisco. Aspectos Jurídicos de la Planeación. S.P.P. Editorial Porrúa, México 1981
22. Op. Cit. Pág. 142.

23. Faya Viesca Jacinto. Ob. Cit. Pág. 180.
24. Hacia una Coordinación Intergubernamental. S.P.P. 1982.
25. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Varios Autores Edit. Siglo XXI. México 1981.
26. Artículo 25 Constitucional, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.
27. De la Madrid Hurtado, Miguel. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México S.P.P. Edit. Porrúa. México 1981. Prólogo Pág. 4.
28. Hacia una Coordinación Intergubernamental. S.P.P. México 1982.
29. Revista PROGRAMA N° 5, marzo-abril S.P.P. México 1981.
30. El Convenio Unico de Coordinación. S.P.P. México 1980.
31. Hacia una Coordinación Intergubernamental. S.P.P. México 1982.
32. Nueva Ley de Planeación, Artículo 21, Cáp. IV, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

"LEYES DEMASIADO SUAVES
NUNCA SE OBEDECEN; DEMASIADO SEVERAS NUNCA SE --
EJECUTAN"

BENJAMIN FRANKLIN

CAPITULO II.

MARCO JURIDICO DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

2. 1. NATURALEZA JURIDICA DEL CONVENIO.
2. 2. ESTUDIO COMPARATIVO EN MATERIA DE CONVENIOS PARA EL DESARROLLO
2. 3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONVENIOS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.
2. 3. 1. BREVE ANALISIS DE LA FRACCION X, DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
2. 4. EL ARTICULO 22 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
2. 5. LEY DE PLANEACION.
2. 5. 1. EXPOSICION DE MOTIVOS.
2. 5. 2. CONTENIDO DE LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES, EN MATERIA DE PLANEACION.
2. 5. 3. CONTENIDO DE LA LEY DE PLANEACION, EN MATERIA DE COORDINACION.
2. 6. ACUERDO PRESIDENCIAL DEL 25 DE JUNIO DE 1982.

- 2. 7. DISPOSICIONES JURIDICAS QUE TAMBIEN INCIDEN EN LOS CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO.
- 2. 7. 1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS - MEXICANOS.
- 2. 7. 2. LEYES.
- 2. 7. 3. REGLAMENTOS.
- 2. 7. 4. DECRETOS.
- 2. 7. 5. ACUERDOS.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO II MARCO JURIDICO DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.

2.1 NATURALEZA JURIDICA DEL CONVENIO.

El Código Civil para el Distrito Federal en sus artículos - 1792 y 1793. establece la diferencia que hay entre un convenio y un contrato, considerando a éste como un derivado del primero, al señalar que: "convenio es el - acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir -- obligaciones", y contratos son los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos".

Esta distinción tiene un antecedente en el Código Civil - francés, que distingue la convención o acuerdo de voluntades, que es el género, del contrato, que es el acuerdo de voluntades que da nacimiento a las obligaciones.

Sin embargo, la distinción anterior no es ya reconocida en la actualidad, pues nuestro propio Código Civil hace desaparecer toda importancia de ella al establecer que los principios relativos a los contratos se aplican a todos los convenios, según lo establece el artículo 1859, lo cual hace en realidad que resulte ya bizantina la diferencia entre convenio y contrato.¹

Si partimos del principio, de que "las disposiciones lega--

les sobre contratos, serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos en lo que no se opongan a la naturaleza de éste o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos", tal y como lo estipula el artículo 1859 del Código Civil para el D.F., podemos considerar por igual, que todos los convenios, pueden ser manejados con las mismas reglas de los contratos, es por ello que las características, fuentes y elementos jurídicos se aplican también a ambas figuras consensuales.

Varios autores, como George Ripert, conceptúan al convenio como la máxima exaltación y consagración legislativa del poder de la voluntad individual, siendo superior a la Ley, como fuente jurídica, porque es aceptado por las partes de manera convencional, en cambio la Ley es impuesta a la voluntad.²

Por su parte, Wolfgang Friedmann afirma, que el convenio es el símbolo jurídico por excelencia, de la sociedad capitalista.³ Eduardo Novoa Monreal, dice que la libre contratación y la determinación del alcance jurídico de las obligaciones que emanan de un convenio conforme a la voluntad de las partes que intervienen en él, constituyen un gran pilar jurídico del "liberal individualismo", pero él mismo agrega, que, como los hombres viven en condiciones económicas desiguales, éstas afectan en forma considerable, la verdadera libertad para ligarse jurídicamente.⁴

Ante estas consecuencias ineludibles de la desigualdad económica de los contratos interviene la Ley para restablecer la igualdad de las partes y la equivalencia de las prestaciones que recíprocamente se otorgan.⁵

El Convenio, al igual que el contrato, consta de dos clases de elementos, que son:

I) Elementos de Existencia.

- a) Consentimiento.
- b) Objeto.
- c) Forma.

II) Elementos de Validez.

- a) Capacidad.
- b) Ausencia de vicios en el consentimiento.
- c) Fin o Motivo lícito.
- d) Legitimación.

El Consentimiento es la unión o conjunción acorde de voluntades de los sujetos contratantes, en los términos de la norma, para crear o transmitir derechos y obligaciones.⁶

En el Convenio Unico de Desarrollo, el consentimiento debe provenir de las partes, que son el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Ejecutivo Estatal y en su caso, el Poder Ejecutivo Municipal.

El Objeto del Convenio es la conducta de las partes, que puede manifestarse como una prestación (un dar ó hacer), o como una abstención (un no hacer). La creación y transmisión de derechos y obligaciones, no es, ni puede ser objeto del convenio, sino que esas situaciones son la consecuencia o resultado del propio convenio como acto jurídico que motivó o actualizó un supuesto de derecho.⁷

En el caso del Convenio Unico de Desarrollo el objeto se manifiesta, cuando las conductas de las partes están encaminadas a cumplir con las cláusulas y el compromiso de producir las consecuencias de crear o transmitir derechos y obligaciones.

Como tercer elemento de existencia, la "forma" en términos generales, es la manera de exteriorizar el consentimiento en el convenio y comprende todos los signos sensibles que las partes convienen o que la ley establece para lograr esa exteriorización.⁸ Todo convenio o contrato tiene forma, ya que sin ella es inconcebible. La forma es la exterioridad y visibilidad del acto, abstraído de su contenido y ningún acto tiene el carácter de voluntario sin

un hecho exterior por el cual la voluntad se manifieste.⁹

La forma en los Convenios Unicos de Desarrollo se manifiesta en cuanto a la estructura, que deben guardar los mismos, en relación con las prioridades de desarrollo que cada Estado convenga con la Federación.

Por otro lado, la capacidad como primer elemento de validez en los convenios, puede ser de goce y de ejercicio.

La capacidad de goce es la aptitud de las personas para ser titulares de derechos y obligaciones y la capacidad de ejercicio es la aptitud de las personas para hacer valer sus derechos y sus obligaciones, ya sea directamente en el caso de las personas físicas, o por conducto de representante legal, en el caso de personas morales.¹⁰

En lo referente, a la ausencia de vicios en el consentimiento como elemento de validez, puede decirse que aún cuando exista el consentimiento de las partes de un convenio, puede ser deficiente por falta de conocimiento o por falta de libertad, este es, por un vicio que afecte a la inteligencia (error o dolo) o por un vicio que afecte a la voluntad (violencia) o por un vicio que afecte a una o a otra facultad (lesión). Por consiguiente, la presencia de cualquiera de estos vicios puede invalidar el convenio y producir la nulidad relativa del mismo, tal y como lo establece el artículo 2228 del Código Civil para el Distrito Federal.¹¹

La inclusión de la licitud en el fin o motivo del convenio - como elemento de validez, es determinante para que este tenga trascendencia jurídica, siempre y cuando se haya declarado expresamente tal motivo al celebrarse el convenio, o bien, que de las circunstancias que rodearon a su celebración se desprenda que se realizó por motivos determinados.¹²

Como último elemento de validez, tenemos la legitimación, que consiste en el reconocimiento, que a una determinada persona capaz de contratar, le otorga la norma jurídica para celebrar con eficacia un cierto convenio y que ordinariamente deriva de una relación entre esa persona y el objeto de dicho convenio.¹⁵

Los elementos de validez, antes definidos, tienen la misma aplicación en los Convenios Unicos de Desarrollo, siempre y cuando revistan las características y elementos enmarcados anteriormente. Como ejemplo, podríamos citar que la capacidad de las partes en un Convenio Unico de Desarrollo, se presentaría cuando el Poder Ejecutivo Federal, los Poderes Ejecutivos Estatales y, en su caso, los Ejecutivos Municipales, estuvieran en la aptitud de hacer valer sus derechos y obligaciones, recíprocamente.

La ausencia de vicios en el consentimiento comenzaría por el respeto de la distribución de competencias entre los mismos Poderes Ejecutivos,

sin afectar su libre voluntad de convenir, es decir, sin ejercer violencia, caer en dolo o error y provocar una desproporción en el valor de las prestaciones - recíprocas, conocidas como lesión. El motivo o fin del C. U. D. debe ser lícito, como todos los actos entre las personas de Derecho Público.

Por último, la legitimación de los Convenios Unicos de - Desarrollo, procedería al reconocerse la capacidad jurídica, tanto del Ejecutivo Federal como de los Poderes Ejecutivos Estatales, para celebrar en nombre y por cuenta propia, un convenio que afecte, en forma real u obligacional, al desarrollo económico-social de cada entidad Federativa.

Los Convenios Unicos de Desarrollo, para que sean válidos, deberán estar firmados por el Presidente de la República y por el Gobernador del Estado respectivo, debiendo estar consignados los considerandos y las cláusulas en un documento por escrito, como elemento básico de formalidad. El Ejecutivo Federal no podrá celebrar convenios con los Secretarios Generales de Gobiernos encargados del despacho del Ejecutivo Local, aún en caso de ausencia o enfermedad del Gobernador titular.

La firma del Gobernador del Estado es imprescindible, - sin embargo todos los Convenios de este tipo deberán llevar siempre la firma del Secretario General de Gobierno en calidad de refrendatario, según lo estipule su Constitución Local.

Es importante establecer que en ningún momento los Poderes Legislativo y Judicial, tanto Federales como Locales, adquieren derechos y obligaciones, ya que el compromiso se inicia, se desarrolla y termina únicamente entre los Poderes Ejecutivos.

También consideramos como elemento esencial de validez, que los Convenios Unicos de Desarrollo lleven el refrendo del Secretario o Secretarios de Despacho, encargados del ramo a que la materia del Convenio corresponda, en virtud de que cualquier tipo de estos Convenios constituyen auténticas órdenes del Presidente de la República hacia algunas dependencias centrales de su administración, que son las que llevarán a cabo las actividades convenidas. El refrendo es esencial para que sea válida la orden del Presidente, en atención a que así lo indica el artículo 92 de la Constitución Política.

La publicidad de los convenios, también es un requisito obligatorio, por ello es que son publicados en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de los Estados respectivos.

Para concluir este apartado, queremos dejar bien establecida la diferencia que existe entre un Acuerdo de Coordinación y un Convenio Unico de Desarrollo, ya que muchas personas confunden estas dos figuras jurídicas.

El Acuerdo de Coordinación, es al igual que el C.U.D., un instrumento jurídico por el cual se transfieren derechos y obligaciones a los Estados. sólo que éstos son suscritos entre una o más Secretarías de Estado y el Gobierno de una Entidad Federativa, sin la necesaria intervención del Presidente de la República. Esto quiere decir, que el Poder Ejecutivo Federal, interviene en una entidad federativa indirectamente, a través de una Secretaría de Estado y dependencias que la auxilian, lo cual nos puede hacer pensar en una perturbación a la esfera constitucional del Estado, pero no es así, ya que si nos apegamos al principio que establece el artículo 124 Constitucional, el cual se refiere a las facultades concedidas a los funcionarios federales, podemos concluir que este tipo de Acuerdos los suscriben las Secretarías de Estado conforme a las atribuciones que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por lo tanto no pueden establecer en su contenido nada que pueda agredir la competencia de los funcionarios estatales.

Por otro lado, los Convenios Unicos de Desarrollo, pueden comprender dentro de alguno de sus programas la realización de Acuerdos de Coordinación, no significando esto, que siempre se deriven de aquéllos.

Estos convenios a diferencia de los Acuerdos de Coordinación son un instrumento jurídico, financiero, económico y político, que transfiere a los Estados recursos, derechos y obligaciones, con la salvedad de que -

son suscritos únicamente entre el Titular del Poder Ejecutivo Federal y el Poder Ejecutivo Estatal, sin la necesaria intervención de los Secretarios de Despacho.

2.2 ESTUDIO COMPARATIVO EN MATERIA DE CONVENIOS PARA EL DESARROLLO.

En un estudio comparativo, con el derecho extranjero, observamos que diversos países tienen establecido en sus leyes el uso de los Convenios entre los diferentes niveles de Gobierno, con el fin de mejorar la eficiencia administrativa y darle mayor impulso a su desarrollo regional, equilibrando así, su economía propia.

Tenemos por ejemplo, el caso de la Constitución Española que, en su artículo 145. numeral 2 , indica:

"Los Estatutos podrán prever los supuestos requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar Convenios - entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas así como el carácter y efectos de la correspondiente - comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas - necesitarán la autorización de las Cortes Generales".¹⁴

El texto mayor indica que:

"El Estado podrá transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean - susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".¹⁵

El Maestro José Francisco Ruíz Massieu señala, que en España la transferencia de facultades centrales, forzosamente se efectúa mediante la Ley y no sólo por un Convenio, ya que el poder central conserva los medios de control debido a que el régimen español posee una política descentralizadora, pero dentro de una figura federal formulada en dos órdenes coextensos.¹⁶

Por otro lado, la Constitución Argentina establece en su artículo 107, que:

"Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del congreso federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos por Leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios".¹⁷

A su vez, la Constitución Chilena, que no menciona expresamente los Convenios, pero sí otorga el fundamento para su uso, dice:

"La Ley contemplará, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos, y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación y faciliten el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales".¹⁸

Asimismo, el artículo 112 de la misma Constitución se-

ña la que:

"La Ley podrá establecer fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios que integran las regiones con respecto a los problemas que les sean comunes, como asimismo, en relación a los servicios públicos existentes en la correspondiente región".¹⁹

2.3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONVENIOS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

Las bases Constitucionales del Convento Unico de Desarrollo están establecidas en el artículo 115 fracción X, reformado por el Congreso de la Unión, en Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

En la exposición de motivos de reforma al artículo 115 - que envió el C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, de fecha 6 de diciembre de 1982, dirigida a los CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, destacan como ideas principales de este documento, las siguientes:

"Es evidente que nuestra práctica política dió al Federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional".

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias - constitucionales entre la federación, estados y municipios".

"La distribución de competencias comenzará por entregar y devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de gobernar directamente a la comunidad básica".

A consecuencia de los estudios realizados por la intensa Consulta Popular,²⁰ se consideró como medida fundamental para robustecer al - Municipio, hacer algunos cambios y adiciones al artículo 115 de la Constitución, tendiendo a fortalecer su hacienda, su autonomía política y algunas otras facultades que habían sido absorbidas por los Estados y la Federación.

Esta tarea exigió de un punto de equilibrio entre lo Constitucional y lo político, tomando en cuenta la estructura política de la naturaleza federal y respetando la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con - nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Constitución Política.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios y los Estados de todo el país, sus grados de desarrollo y los contrastes entre aquellos Municipios Urbanos e Industrializados - que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Se consideró también establecer dentro del marco conceptual de la Constitución, aquéllas normas básicas que sirven de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo se desenvuelvan regionalmente, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo a las grandes ciudades y al Distrito Federal, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional, sino también para ubicar las decisiones de gobierno en los Ayuntamientos, como órganos representativos del Gobierno.

En un principio se consideró la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal y en otro, las relativas a los Estados, pero la convicción que aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el semblante histórico del artículo 115, sugirió que éste siguiera manteniendo en lo general su forma originaria, sola--

mente reestructurándolo por fracciones, para que a través de unas, se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de las Entidades Federativas.

La iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, se presentó ante la soberanía del H. Congreso de la Unión, - dividiendo dicho precepto en diez fracciones.

La fracción I, recoge los principios electorales que se consignan en la Constitución, se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando sus bases funcionales. La fracción II, reitera la personalidad jurídica de los Municipios. La fracción III señala cuáles son los Servicios Públicos Municipales y la posibilidad de coordinarse y asociarse entre Municipios, para la prestación de los mismos. La fracción IV, establece los principios en que los Municipios administrarán libremente su hacienda. La fracción V, faculta a los Municipios para conducir la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, control y vigilancia del uso del suelo, otorgamiento de licencias y permisos de construcción. La fracción VI, señala que los tres niveles de gobierno podrán planear y regular el desarrollo de los centros urbanos situados en Territorios Municipales de dos o más entidades federativas. La fracción VII, otorga el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren, al Ejecutivo Federal y a los Gobernadores Estatales.

La fracción VIII, se refiere a las generalidades de los gobernadores de los Estados y los Diputados Locales. La fracción IX subraya lo referente a la regulación de las relaciones de los trabajadores tanto del servicio del Estado como el de los Municipios, con base a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último la fracción X, otorga la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar Convenios para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido ejecutando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del Federalismo, descentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, mediante Convenios Unicos de Desarrollo, para canalizar Convenios o Concertaciones.

Con lo anterior podemos prevenir, que antes de que se reformara el artículo 115 Constitucional, éste no mencionaba específicamente las facultades del Gobierno Federal, para celebrar Convenios del tipo que nos interesan, pero consideramos que esa omisión es irrelevante, porque la idea

de utilizar el Convenio, es sólo una decisión de "cómo" transferir obligaciones de servicios y obras públicas en los Estados, es decir, sólo instrumentación técnica. Por otra parte en algunos preceptos se previene que el Poder Ejecutivo Federal se coordine en materias específicas con las entidades federativas para una actuación más eficiente, y el Convenio es precisamente el medio idóneo de coordinación, tanto en el ámbito público, como en el privado.²¹

De esta manera, la fracción X del artículo 115 Constitucional quedó asentada en la Constitución, textualmente así:

"La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

De esta forma, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer el Federalismo Mexicano y el desarrollo regional del país.

2.3.1 BREVE ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN X DEL 115 CONSTITUCIONAL.

Cuando la fracción X, del artículo 115 Constitucional, habla de "la Federación y los Estados, en los términos que de Ley podrán - convenir", se refiere directamente al Poder Ejecutivo Federal y al Poder - Ejecutivo Estatal respectivamente, dentro de los términos que marca la Ley, que para el caso, serían el artículo 26 Constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²² (artículo 22) y la Ley de Planeación²³ (artículos 33, 34, 35 y 36), así como el acuerdo presidencial del 25 de junio de 1982²⁴ y todas las demás leyes donde se fundamente la posibilidad de realizar los Convenios Unicos de Desarrollo.

El objeto por el cual se va a convenir, es la asunción por parte de los Estados del ejercicio de las funciones que tiene establecidas la Federación, la ejecución y operación de obras y la prestación de - servicios públicos. En esto tenemos que tener en cuenta la distribución de competencias establecidas en nuestra Constitución Política, así como, en - cada una de las Constituciones locales.

De esta manera, si los órganos centrales o los de algún Estado invaden el ámbito de competencia del cual no son titulares, cometen ac

tos inconstitucionales, ya que la invasión de competencias, en nuestro sistema federal, se manifiesta en la violación de la soberanía de los estados o en la invasión por parte de éstos en la esfera de la autoridad federal. Si la hubiese, los Tribunales de la Federación resolverían cualquier tipo de controversia que se presentara entre ellos, en conformidad con el artículo 103 de nuestra Constitución.²⁵

Es así, que la fracción X, termina su primer párrafo con la condición o prevención, de que dichas funciones y servicios públicos se realizarán "cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario". Sin embargo, cabe preguntar ¿Cómo se sabe, cuando es necesario el desarrollo económico y social en una entidad federativa?. Pues bien, existe en cada uno de los Estados un organismo llamado Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), cuyo propósito es entre otros, el de fungir como órgano de consulta, tanto para los Gobiernos Estatales, como para los Gobiernos Federal y Municipales, sobre la situación socioeconómica de las entidades, proporcionándoles sistemáticamente dicha información captada por medio de censos, estadísticas, estudios, investigaciones, inventarios y asesoría técnica, formulando con esto análisis y diagnósticos precisos de tipo económico y social, que sirven de parámetro para considerar las necesidades prioritarias a desarrollarse en cualquier entidad federativa. Esto lo expongo más explícitamente en el Capítulo III.

2.4 EL ARTICULO 22 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Los Convenios Unicos de Desarrollo, anteriormente denominados de Coordinación, conservan aún su misma esencia, y encuentran otra base jurídica dentro del derecho, o sea, en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este artículo encuadra perfectamente, los Convenios que estamos analizando, por su objetividad con la que previene su celebración.

El texto del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal después de su reforma²⁶ del día 29 de diciembre de 1982, quedó redactado de la siguiente manera:

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar Convenios de Coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales y con su participación en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Las Reformas estriban principalmente al precisar que se trata de "Convenios de Coordinación de Acciones", anteriormente sólo mencionaba la palabra "Convenios", y no definía ni la clase, ni el tipo de ellos.

Aquel artículo sólo mencionaba que este tipo de Convenios

se debían realizar entre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los Gobernadores de los Estados de la Federación, ahora con la nueva reforma, los Municipios también pueden celebrar Convenios de este tipo, sólo en casos necesarios y considerando la participación que les corresponda.

Cabe señalar que el artículo reformado, conserva su esencia jurídica original, la cual menciona que dichos Convenios se podrán realizar "satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan", es decir, fundamentándose en el Derecho.

El artículo 22 antes de ser reformado, mencionaba en su parte final como materia y fin de los convenios, la prestación de servicios, ejecución de obras públicas y la realización de cualquier propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de las entidades federativas; ahora con la reforma, sólo alude como finalidad, el propósito "de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas"; este renglón abarca globalmente todos los fines anteriores y cualquier proyecto, plan o programa que se quiera ajustar, y pueda operar, la planeación para el desarrollo.

Los elementos que encierra este artículo son, en primer lugar, dos personas jurídicas de derecho público principalmente, que son el Presidente de la República Mexicana y cada uno de los Gobernadores Estatales

y en su caso, estos últimos con sus Presidentes Municipales. En segundo lugar, el artículo permite la posibilidad de pactar convenios satisfaciendo todas las formalidades legales que en cada caso procedan. Esto último se sobreentiende como una forma de validar ante el Derecho, los Convenios que se vayan a suscribir. Y tercero, la materia y objeto sobre la cual se van a pactar dichos Convenios, con base a favorecer el desarrollo integral de los Estados de la Federación.

A manera de conclusión, este artículo representa una importante innovación que permite agilizar la marcha de la Administración Pública Federal en la dotación de recursos a las autoridades locales, cuyos ingresos en relación a los de la Federación, han disminuído considerablemente.²⁷

2.5 LEY DE PLANEACION.

2.5.1 EXPOSICION DE MOTIVOS.

Recientemente la Legislación Mexicana, adoptó la Nueva Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, abrogando a su vez, la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 y derogando las demás disposiciones legales que se opusieran a la nueva.

La iniciativa de esta Ley, se sometió a la consideración de H. Congreso de la Unión, con el propósito de establecer un marco normativo para la Planeación, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional.

En esta nueva Ley, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, integrado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través de las unidades administrativas que tienen asignadas las funciones de planeación dentro de las mismas, con el fin de orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social.

El punto de partida de todo sistema de planeación, es el ordenamiento del ejercicio de las atribuciones que la Constitución y demás le-

yes otorgan al Estado, rector del desarrollo, para regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, evitando sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida.²⁸

Por eso se confirió a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la responsabilidad de la planeación global, siendo esta dependencia de carácter normativo y de integración, para dar congruencia a las acciones de planeación que realicen los sectores y las instituciones, y verificar el avance en la consecución de los objetivos nacionales y el logro de las prioridades intersectoriales del Plan Nacional de Desarrollo.²⁹

La Ley de Planeación, maneja diversas vertientes de la Planeación como: La Inducción, que utiliza instrumentos de política económica y social, y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos; la Concertación, que comprende acciones que se pactan en acuerdos entre el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado; la Etapa de Control, que se refiere a las tareas necesarias para ciencias en la instrumentación y ejecución de las acciones; la Evaluación, que consiste en cotejar periódicamente previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instru--

mentación; por último y como principal vertiente de la Planeación, la Coordinación, que incorpora las acciones que la Federación realiza con los Gobiernos Estatales y éstos a su vez, con los Municipios, cerrando el ciclo y asegurando el carácter flexible y dinámico de todo el proceso de Planeación.

En conclusión, la Ley de Planeación consta de 44 artículos, divididos en siete capítulos; el primero, contiene las disposiciones generales de esta Ley; el segundo, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática; el tercero, habla sobre la Participación Social en la Planeación; el cuarto, define el Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas; el quinto, se denomina Coordinación y trata sobre la celebración de convenios entre la Federación y los Gobiernos Estatales y éstos a su vez, con sus Municipios, el sexto, versa sobre la Inducción y Concertación; y el séptimo y último, establece Responsabilidades a los Funcionarios que contravengan esta Ley, y sanciones al incumplimiento de los convenios y acuerdos que se deriven entre la Federación y los Estados.

2. 5. 2 CONTENIDO DE LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES, EN MATERIA DE PLANEACION.

La Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, encuentra su fundamento en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, ya que desde el punto de vista formal, estos nuevos textos constitucionales configuran las relaciones que el Estado debe mantener con la economía, en un campo de libertad, para planear la actividad económica del país.

Antes de hablar sobre el contenido de esta Ley, nos parece preferible abordar los principios constitucionales en que esta misma se fundamenta.

El nuevo texto constitucional que encierra el artículo 25 - consagra el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, al mismo tiempo establece los controles y limitaciones que determinan y acotan la acción rectora del Estado. En su primer párrafo se fijan en forma clara las finalidades que deben inspirar la acción del Estado y se previene que ésta debe garantizar un desarrollo social integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, de tal manera, que mediante el fomento del crecimiento económico, se logre una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, dentro del marco de libertades que otorga la Constitución.³⁰

Por otra parte, la actuación del Estado sobre el proceso de

desarrollo, no es una función exclusiva e individual del Poder Ejecutivo, ya que, al planificar debe apegarse a una Ley expedida por un órgano de representación popular. Asimismo, la acción rectora y planificadora del Estado, tampoco le pertenece absoluta y privativamente a él, sino que tiene un carácter democrático, que hace que también participen en ella, el sector público, el sector social y el sector privado, tal y como lo establece el artículo 25, que se transcribe a continuación:

Artículo 25.

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica, que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

Cabe señalar, que en este artículo existe un evidente equilibrio entre el Estado de Derecho y el Poder del Estado, dicho en otras palabras, si el Derecho es una condición necesaria del Estado actual, al mismo tiempo, el Estado es la condición del Derecho presente, ya que el Estado no impone su voluntad sólo por la vía de la coacción, sino, porque se cree en la legitimidad de su poder. Por eso los destinatarios de las órdenes que emite el Estado las cumplen, debido a que están persuadidos de que esas normas se ajustan a los principios y valores previamente establecidos en una Constitución.³¹ Ahora bien, esto no significa que este precepto constitucional le de más autoridad y poder al Estado, sino que lo vuelve en un Estado mejor controlado y más auténtico.

Por lo que se refiere al artículo 26, es de notar que éste eleva a categoría de derecho positivo constitucional, la obligación de formular un plan nacional de desarrollo al que se someterán los programas de la Administración Pública Federal. Pero es necesario precisar que la planificación

en situación paralela a la acción rectora del Estado, debe realizarse de acuerdo a los siguientes principios: a) Se deben fijar el carácter y los objetivos de la planeación. b) Debe ser democrática, porque debe llevarse a cabo con la participación de los diversos sectores sociales y debe recoger las aspiraciones de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. c) Asimismo, la planificación debe ser solidaria y nacional puesto que ordena al Ejecutivo Federal que coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas la elaboración y ejecución del plan y de los programas, y d) Por último, concertar con los particulares acciones para la elaboración y ejecución de los planes y programas.

Asimismo, plantea la Planeación Democrática y Consultiva Popular, que coordina el Poder Ejecutivo, también nos remite a la Ley (considerándose la de Planeación) para deducir y determinar a los órganos responsables de la Planeación; finalmente fija la intervención del Congreso en el Sistema de Planeación Democrática, tal y como lo señala la transcripción que a continuación se expone:

ARTICULO 26

'El Estado organizará un sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación

ción será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

Una vez expuestos los dos textos constitucionales anteriores, queda manifiesto y evidente que la Ley de Planeación se origina de los mismos y, a su vez, les otorga, a los convenios que se suscriben entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas, una base constitucional más firme y legítima.

2. 5. 3 CONTENIDO DE LA LEY DE PLANEACION, EN MATERIA DE COORDINACION.

Tomando en cuenta que la Ley de Planeación deriva de los Artículos 25 y 26 de nuestra Constitución, observamos que del párrafo tercero del artículo 26, se desprende el Capítulo Quinto de la Ley de Planeación, en el cual se establece la "Coordinación", tema central de este trabajo. El Capítulo de Coordinación consta de cuatro artículos que a continuación manifestamos:

"Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los Gobiernos de las Entidades Federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los Municipios".

La Ley faculta al Ejecutivo Federal, el poder de convenir con los Gobiernos Estatales, para la realización de los objetivos de la Planeación Nacional, herramienta técnica y política que sirve para precisar fines sociales y económicos a corto plazo, analizando los recursos necesarios para conseguirlos en un tiempo y espacio determinado.

"Artículo 34. Para los efectos del artículo anterior el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los Municipios y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento; y
- V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competan a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los Municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se -convenirá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones".

La fracción IV del artículo anterior, se refiere concretamente a la fracción III del artículo 14 de esta misma Ley, donde se establecen - las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y que señala lo siguiente:

"Fracción III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales y Municipales y elaborar programas especiales que le señale el Presidente de la República".

Posteriormente los artículos 35 y 36 establecen:

"Artículo 35. En la celebración de los Convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades".

El artículo 35 previene, sin mencionarlos claramente, el uso de los Acuerdos de Coordinación, por medio de los cuales los órganos de la Administración Pública Centralizada, pueden tener actividades en coordinación con las entidades federativas para alcanzar un mismo objetivo.

"Artículo 36. El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los Gobiernos de las entidades federativas".

Asimismo, esta Ley señala en su artículo 44, la inclusión de una cláusula sancionadora en caso de incumplimiento por alguna de las partes, para insertarse dentro de los Convenios y de los acuerdos que procedan de los mismos:

"Artículo 44. El Ejecutivo Federal, en los Convenios de Coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.
De las controversias que surjan con motivo de los mencionados

convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de la Constitución General de la República".

2.6 ACUERDO PRESIDENCIAL DEL 25 DE JUNIO DE 1982. *

Los Convenios Unicos de Desarrollo, derivaron originalmente del Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976, suscribiéndose el primer convenio de este tipo, el 5 de febrero de 1977.

Este acuerdo dió la pauta para que la Nueva Ley Orgánica³² de la Administración Pública Federal de 1976, reservara en su artículo 22, la inclusión de los convenios entre la Federación y los Estados en materia de prestación de servicios públicos y ejecución de obras de beneficio colectivo para favorecer al desarrollo socioeconómico de las propias entidades federativas.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal, con el propósito de perfeccionar las medidas tendientes a la consecución de los objetivos nacionales fijados en la planeación del desarrollo integral del país y fortalecer el Sistema Federal establecido en la Constitución Política, mediante la coordinación de acciones en los distintos niveles de Gobierno en el análisis y solución de los problemas sociales y económicos de la Nación, derogó dicho acuerdo del 16 de diciembre de 1976, y las demás disposiciones que se opusieran ante el nuevo acuerdo presidencial del 25 de junio de 1982.

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de Julio de 1982.

El nuevo acuerdo consideró que deberían hacerse más compatibles a nivel local, los esfuerzos de los diferentes órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal), en el proceso integral de la planeación, así como, propiciar la participación de los diversos sectores de la sociedad, estableciendo a su vez, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

Asimismo, se observó que se ha reflejado una mejor coordinación de acciones entre los distintos niveles de Gobierno y de los sectores social y privado en el ámbito regional, así como una mayor racionalidad en la aplicación del gasto de inversión pública destinado a programas y proyectos para el desarrollo en las entidades federativas.

Para la realización de este acuerdo, se tomaron en cuenta también, la instrumentación del proceso de planeación en el campo de las relaciones entre la Federación y los Estados, a fin de dar orden y congruencia a las acciones de desarrollo económico y social que el Ejecutivo Federal lleva conjuntamente con los Ejecutivos Estatales, precisando que éstas se realicen por un solo conducto de concertación y para lograr este objetivo, el Ejecutivo Federal estableció en el ámbito federal, las bases generales de esta concertación con los Ejecutivos Estatales, expidiendo así el siguiente acuerdo:

"ACUERDO POR EL QUE EL EJECUTIVO FEDERAL -
COORDINARA LAS ACCIONES QUE REQUIERA EL CUMPLIMIENTO DE LOS
CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION (DESARROLLO), CELEBRADOS -
CON LOS EJECUTIVOS ESTATALES" . Publicado en el Diario Oficial de la -
Federación el día 5 de julio de 1982.

PRIMERO. El Ejecutivo Federal coordinará las acciones que requiera el cumplimiento de los Convenios Unicos de Coordinación celebrados con los Ejecutivos Estatales, en materias que competen a ambos órdenes de gobierno de manera concurrente, así como en aquéllas de interés común, a fin de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal normen su actuación, de conformidad con los términos concertados en dichos Convenios.

SEGUNDO. Los Convenios Unicos de Coordinación tendrán por objeto la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de las entidades federativas.

Tales propósitos se realizarán a través de Programas Estatales de Inversión, Programas Sectoriales Concertados y Programas de Desarrollo Estatal, o cualquiera otra forma que en lo sucesivo se defina, dentro del marco de los Convenios Unicos de Coordinación promoviendo en dichas acciones la participación que corresponda por parte de los Municipios y de los sectores social y privado.

TERCERO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adoptarán o promoverán las medidas necesarias en el ámbito de sus respectivas atribuciones o funciones, a fin de cumplir con las obligaciones que se deriven de los Convenios Unicos de Coordinación que se celebren con los Ejecutivos Locales.

CUARTO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas atribuciones o funciones, considerarán los planes estatales de desarrollo para la formulación y actualización de la planeación nacional que les corresponda; igualmente considerarán las propuestas de inversión gasto y financiamiento federales, elaboradas en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, al definir sus programas y propuestas anuales, que deberán incorporarse al Presupuesto de Egresos de la Federación. Las propias dependencias y entidades informarán a los Ejecutivos Estatales a través de dichos comités sobre los proyectos aprobados en cada entidad federativa.

QUINTO. La Secretaría de Programación y Presupuesto coordinará las acciones del Ejecutivo Federal de alcance regional, así como las que éste convenga realizar con los Ejecutivos Estatales, promoviendo en todo caso su compatibilidad y congruencia con las prioridades establecidas en la estrategia general del desarrollo del país.

SEXTO. Las dependencias de la Administración Pública Federal en su propio ámbito y conforme a sus atribuciones como coordinadoras de sector, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, propondrán al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales, la transferencia a éstos últimos de la ejecución directa de aquellos programas que deban realizarse de manera concurrente.

SEPTIMO. La Secretaría de Programación y Presupuesto establecerá, de común acuerdo con la dependencia coordinadora de sector que corresponda, y conforme a la legislación aplicable, los procedimientos de transferencia de fondos a los Gobiernos de los Estados.

OCTAVO. De acuerdo a la estructura financiera que en cada caso se establezca, el Ejecutivo Federal podrá aportar, para la ejecución de los programas, recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, o promover el otorgamiento de créditos a los Ejecutivos de los estados, a través de las instituciones nacionales de crédito, bancos mixtos o fondos perma-

nentes de fomento económico.

NOVENO. La Secretaría de Programación y Presupuesto a petición de los Ejecutivos Estatales y tomando en cuenta la opinión de la dependencia coordinadora de sector que corresponda, propondrá al Titular del Ejecutivo Federal la transferencia al régimen estatal, de determinados objetivos a cargo de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, o su participación en las mismas, cuando tengan interés fundamentalmente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo social y económico de los estados y operen en ámbitos de acción que se limiten a una entidad federativa.

DECIMO. El Ejecutivo Federal, pondrá a disposición de los Gobiernos de los Estados, los programas y estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal, con el objeto de lograr la coordinación y modernización de los diversos ordenamientos, en los diferentes niveles de gobierno, así como el mejoramiento de la organización y eficiencia de sus funciones.

DECIMO PRIMERO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán prestar la asistencia técnica que soliciten los Gobiernos de los Estados, para efecto de asumir las responsabilidades de coordinación o ejecución de los programas de desarrollo socioeconómico, que se concierten en los Convenios Unicos de Coordinación.

DECIMO SEGUNDO. El Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, convendrán los sistemas y procedimientos de control, evaluación y seguimiento físico y financiero de los fondos y aportaciones, así como de los programas materia de los Convenios.

DECIMO TERCERO. La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá recabar de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y solicitar de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, reportes periódicos de evaluación de los programas concertados, para informar al Presidente de la República sobre sus resultados.

TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

"SEGUNDO. Se deroga el Acuerdo de 2 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, y se derogan las demás disposiciones que se opongan al presente ordenamiento".

"TERCERO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, realizarán las acciones necesarias para incorporar a los Convenios Unicos de Coordinación los que hubieren celebrado con los Gobiernos de los Estados".

2.7 DISPOSICIONES JURIDICAS QUE TAMBIEN INCIDEN EN LOS CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO.

La Legislación Mexicana posee una gran diversidad de disposiciones jurídicas que tienen amplia relación con la naturaleza jurídica, operativa y política de los Convenios Unicos de Desarrollo. En principio, podemos citar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente, y luego la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Obras Públicas, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Coordinación Fiscal y Ley General de Salud, entre otras, así como también, Reglamentos, Decretos, y Acuerdos expedidos por el Poder Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación proporcionaré una breve síntesis de tipo clasificadora, de las disposiciones jurídicas que inciden en el Convenio Unico de Desarrollo, con el objeto de enmarcarlas en este trabajo, para su consulta posterior:

2.7.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (5 - II - 1917).

Artículo 3o. Fracción IX. - Educación coordinada entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Artículo 40. - Concurrencia de la Federación y los Estados, en Materia de Salubridad.

Artículo 18. - Fracción III. - Convenios de carácter general entre la Federación y los Estados para que los reos extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

Artículo 25. - El Estado como rector del Desarrollo Nacional y Económico.

Artículo 26. - Bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con los Gobiernos de los Estados, la Planeación.

Artículo 39. - Soberanía Nacional.

Artículo 40. - República Representativa, Democrática y Federal.

Artículo 41. - Soberanía y Partidos Políticos.

Artículo 42. - Partes que comprenden el Territorio Nacional.

Artículo 43. - Enumeración de los Estados como partes integrantes de la Federación.

Artículo 44. - El Distrito Federal.

Artículo 45. - Límites y extensión de los Estados de la Federación.

Artículo 46. - Solución de los Límites entre los Estados.

Artículo 47. - Estado de Nayarit y Territorio de Tepic.

Artículo 48. - Islas, Cayos y Arrecifes que dependen del Gobierno de la Federación.

Artículo 49. - La división de los Poderes de la Federación.

Artículo 73. - Las Facultades del Congreso de la Unión:

- FRACCION XXV. - Para dictar leyes para distribuir y coordinar la función educativa entre los Estados, la Federación y los Municipios.

- FRACCION XXIX-C. - Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, Estados y Municipios, en materia de asen-

tamientos humanos.

- FRACCION XXIX-D. - Para expedir leyes sobre Planeación - Nacional del Desarrollo Económico y Social.
- FRACCION XXIX-F. - Para expedir leyes para la programación , concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las de abasto y producción.

Artículo 102, Párrafo Tercero. - El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes - de un mismo Estado.

Artículo 104. - Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- FRACCION III. - De las controversias en que la Federación fuese parte.
- FRACCION IV. - De las que se suscitan entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como

de las que susciten entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado.

- FRACCION V. - De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

Artículo 105. - Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias y conflictos que se susciten entre dos o más Estados y la Federación.

Artículo 106. - Facultad de la Suprema Corte de Justicia de dirimir controversias sobre competencias entre los Tribunales de la Federación y de los Estados.

Artículo 108. - De la responsabilidad de los servidores públicos.

- PARRAFO TERCERO. - Los Gobernadores de los Estados serán responsables por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Artículo 110. - De los que pueden ser sujetos a Juicio Político.

- PARRAFO SEGUNDO. - Los Gobernadores de los Estados podrán ser sujetos a juicio político por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Artículo 115. - De los Estados de la Federación y los Municipios.

- FRACCION X. - La Federación y los Estados podrán celebrar convenios para la ejecución de obras y servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Asimismo, los Estados podrán convenir con sus Municipios las funciones mencionadas en el renglón anterior.

Artículo 116. - Los Estados pueden pactar entre sí convenios amistosos, para arreglar sus respectivos límites.

Artículo 117. - De las prohibiciones para los Estados:

- FRACCION VIII. - Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas

productivas. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Artículo 120. - Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y a hacer cumplir las leyes federales.

Artículo 121. - En cada Estado de la Federación se dará entera - fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros.

Artículo 124. - Las facultades que no están concedidas por esta - Constitución o los Funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados.

Artículo 126. - No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Artículo 134. - De los recursos económicos de que dispone el - Gobierno Federal.

2.7.2.

LEYES.

LEY DE PLANEACION. (5 - I - 83).

Artículo 1o. - Disposiciones de orden público e interés social pa-

ra establecer:

- FRACCION III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.

Artículo 2o. - La Planeación estará basada en:

- FRACCION V. - El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.

Artículo 14. - Las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- FRACCION III.- Coordinar la planeación regional con la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Artículo 28. - El Plan Nacional de Desarrollo y sus programas serán objeto de coordinación con los Gobiernos de los Estados.

Artículo 32, Párrafo Quinto. - La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los Gobiernos de

los Estados a través de los convenios respectivos.

Artículo 33. - El Ejecutivo Federal podrá convenir con los Gobiernos Estatales la coordinación de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Artículo 34. - Circunstancias en que el Ejecutivo Federal puede convenir con los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Artículo 35. - Participación de la Administración Pública Centralizada que actúa en los Estados y en los convenios de coordinación.

Artículo 36. - De la publicación de los convenios realizados, en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 42. - De la cláusula en que se preven medidas que sancionen el incumplimiento del convenio.

- SEGUNDO PARRAFO. - De las controversias que surjan con motivo de los convenios.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
(29 - XII - 76)

Artículo 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobernadores de los Estados de la Federación, con la participación de los Municipios.

Artículo 32.- Atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto:

- **FRACCION III.-** Coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

- **FRACCION IV.-** Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Gobiernos Locales para el Desarrollo Integral de las Diversas regiones del país.

- **FRACCION VI.-** Coordinar la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales en la Planeación Regional y la ejecución de programas especiales.

Artículo 35.- Atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- FRACCION XI. - Programar, coordinar y proponer a los Gobiernos Estatales la construcción de pequeñas obras de irrigación.

- FRACCION XXXI. - Construir obras de riego, desecación, drenaje, por sí o en cooperación con los Gobiernos Estatales.

Artículo 37. - Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

- FRACCION VII. - Realizar la construcción de obras públicas, por sí o en cooperación de los Estados y sus Municipios.

- FRACCION XI. - Construir y conservar caminos y puentes.

- FRACCION XIII. - Construir Aeropuertos.

Artículo 38. - Atribuciones de la Secretaría de Educación Pública.

- FRACCION XVII. - Promover programas de capacitación y

adiestramiento en coordinación con los
Estados y Municipios.

Artículo 39. - Atribuciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

- FRACCION XX. - Prestar los servicios de su competencia, directamente en coordinación con los Gobiernos de los Estados y del D. F.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO
(31 - XII - 76).

Artículo 40. - La programación del gasto público se basará en planes de desarrollo económico y social.

Artículo 50. - La evaluación, presupuestación y control del gasto público lo hará la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 60. - Las Secretarías y Departamentos Administrativos coordinarán la planeación del gasto público de las entidades que estén bajo su coordinación.

Artículo 7o. - Cada entidad contará con una unidad de control del gasto público.

Artículo 37. - Quienes efectúen el Gasto Público Federal están - obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto información y práctica de visitas para su comprobación.

LEY DE COORDINACION FISCAL (27 - XII - 78)

Artículo 1o. - Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal.

Artículo 13. - El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos Estatales, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales.

LEY DE OBRAS PUBLICAS. (31 - XII - 81).

Artículo 7o. - Convenios entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas para la ejecución de obras públicas.

Artículo 12. - Observaciones que las dependencias y entidades - federativas deben tener en cuenta para la planeación de las obras públicas.

Artículo 19. - Del Padrón de Contratistas de Obras Públicas.

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO, (2 - I- 81).

Artículo 9o. - Los planes y programas aprobados por el Presidente de la República serán obligatorios para el sector público federal y su ejecución podrá convenirse con los Estados de la Federación.

Artículo 15. - De la ejecución de los programas agropecuarios - con la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Con el objeto de hacer más concisa nuestra investigación, mencionaremos otras disposiciones jurídicas de orden secundario, que vendrían a ser el resto del acervo jurídico que inciden en la aplicación operativa y jurídica de nuestro tema.

LEY FEDERAL DE TURISMO D.O. (6- II- 84)

Artículo 8°. - La Secretaría participará en los Convenios que celebren el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las entidades federativas, relativos a la Planeación Nacional del Desarrollo en materia turística.

Artículo 9°. - La Secretaría suscribirá Acuerdos con los titulares de los Poderes Ejecutivos Estatales a efecto de favorecer el desarrollo turístico regional o local. En dichos Acuerdos se establecerán las bases para la descentralización de acciones y programas a su cargo y de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal por ella coordinadas.

Artículo 12. - La Secretaría podrá suscribir Acuerdos y bases de cooperación o colaboración con otras dependencias y entidades públicas, o con organizaciones de los sectores social y privado para la realización de programas y acciones específicas relativas a los objetivos señalados en el artículo 2° de esta Ley.

Artículo 20. - La Secretaría participará en la elaboración de los programas regionales que se requieren para las zonas de desarrollo turístico, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan con

los Gobiernos Estatales y Municipales respectivos.

Artículo 26.- La Secretaría promoverá la celebración de -- Acuerdos y establecerá bases de coordinación con otras De-- pendencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos Estatales y Municipales , y con or-- ganizaciones de los sectores social y privado, en materia de educación y capacitación turística.

Artículo 30.- Las Dependencias y Entidades de la Adminis-- tración Pública Federal , y los Gobiernos Estatales y Muni-- cipales, en los términos en que se convenga y en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicciones, coadyu-- varán con la Secretaría en la realización de actividades de-- fomento al turismo.

Artículo 11.- La Secretaría participará en los órganos estatales de planeación para el desarrollo, entendidos como la instancia - para promover y coordinar las acciones conjuntas que lleven a cabo los Gobiernos Federal y Locales en las Entidades Federativas .

LEY GENERAL DE SALUD (7 - II - 84).

Artículo 7o.- La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, correspondiéndole a ésta:

- FRACCION III.- Impulsar la desconcentración y descentralización de los Servicios de Salud.

Artículo 9o.- Los Gobiernos de las entidades federativas coadyvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los Acuerdos de Coordinación que celebren con la S. S. A., la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.

Artículo 13.- De la distribución de competencias en materia de salubridad general.

Artículo 18.- Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y entidades federativas, en la prestación de los servicios de salud, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la S.S.A. con los Gobiernos de los Estados, en el marco del Convento Unico de Desarrollo.

Artículo 19.- Aportación, por parte de la Federación y los Estados, de recursos materiales, humanos y financieros.

Artículo 20.- Las bases de las estructuras administrativas:

- FRACCION I.- Se registrarán por esta Ley y previsiones de los Acuerdos de Coordinación.
- FRACCION II.- Se establecerán coordinadamente entre la Federación, por parte de la S.S.A. y los Gobiernos de las entidades federativas.
- FRACCION IX.- Los demás que incluyan en los acuerdos de coordinación.

Artículo 21.- Bases en que se sujetarán los Acuerdos de Coordinación.

Artículo 22.- Los ingresos que se obtengan por salubridad general que se presten en los términos de los Acuerdos de Coordinación, se afectarán fiscalmente.

Artículo 379.- Los derechos a que se refiere esta Ley se registrarán

por lo que disponga la legislación fiscal y los Convenios de -
Coordinación que celebren en la materia, el Ejecutivo Federal y
los gobiernos de las entidades federativas.

Artículo 393. - Corresponde a la S.S. A. y a los gobiernos de -
las entidades federativas, vigilar el cumplimiento de esta Ley.
La participación de las autoridades municipales se determinará
por los Convenios que celebren con los gobiernos de sus estados
respectivos.

LEY FEDERAL DE VIVIENDA (7 - II - 84).

2.7.3

REGLAMENTOS.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRA-
MACION Y PRESUPUESTO. (25-I-83)

REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS (11 - IX - 81).

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD
Y GASTO PUBLICO FEDERAL (18 - XI - 81).

REGLAMENTO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO
(23 - XI - 81).

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO. (26 - VIII - 83).

LEY DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES (31 - XII - 79).

REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILAN-
CIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION (26 - VI - 80).

LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA
(18 - XII - 78).

LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION (24 - XII - 59).

LEY DE EGRESOS DE LA FEDERACION (31 - XII - 79).

LEY GENERAL DE LA DEUDA PUBLICA (31 - XII - 76).

MANUAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE PRO-
GRAMACION Y PRESUPUESTO. (21 - VIII - 80)

2.7.4 DECRETOS.

DECRETO POR EL QUE SE CREA EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (31 - I- 77).

DECRETO POR EL CUAL SE CREAN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (10 - VIII - 78).

DECRETO POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988 (31 - V - 83).

DECRETO POR EL QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES - PROCEDERAN A ELABORAR UN PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA QUE ASEGURE EL AVANCE EN DICHO PROCESO (18 - VI - 84).

2.7.5 ACUERDOS.

ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, SE AGRUPARAN POR SECTORES A EFECTO DE QUE SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FE-

DERAL, SE REALICEN A TRAVES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO O DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS (1 - IV - 81).

ACUERDO POR EL QUE EL EJECUTIVO FEDERAL COORDINARÁ LAS ACCIONES QUE REQUIERA EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION (5 - VII - 82).

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO II

1. - Sánchez Medal, Ramón. De los Contratos Civiles, Ed. Porrúa, México 1980, Pág. 4 y 5.
2. - Ripert, George. Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno. Paris 1946.
3. - Friedmann, Wolfgang. El Derecho es una Sociedad en Transformación. Fondo de Cultura Económica. México 1966. Págs. 110 - 112.
4. - Novoa Monreal, Eduardo. El Derecho como obstáculo al cambio Social. Ed. Siglo XXI, México 1981, Págs. 167 y 168.
5. - Sánchez Medal, Ramón. Op. Cit. Págs. 9 y 10.
6. - Zamora y Valencia, Miguel Angel. Contratos Civiles. Ed. Porrúa. México 1981, Pág. 23.
7. - Zamora y Valencia, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 24.
8. - Op. Cit. Pág. 25.

9. - López de Zavalía, Fernando. Teoría de los Contratos. Editado por Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, Argentina 1971. Pág. 182.
10. - Borja Soriano, Manuel. Teoría General de las Obligaciones. Ed. Porrúa, 2 Tomos, México, 1970, Pág. 274.
11. - Sánchez Medal, Ramón. Op. Cit. Pág. 33.
12. - Op. Cit. Pág. 55.
13. - Op. Cit. Pág. 58.
14. - Constitución Española de 1978.
15. - Artículo 170, numeral 2 de la Constitución Española de 1978.
16. - Ruiz Massieu, José Francisco. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, S.P.P. "Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación". Ed. Porrúa, México 1981, Pág. 143.
17. - Constitución Argentina de 1853, reformada.
18. - Artículo 104 de la Constitución Chilena de 1980.

- 19.- Constitución Chilena de 1980.
- 20.- Realizada, durante la Campaña Presidencial del Candidato Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, por el I. E. P. E. S. del P. R. I. entre los meses de septiembre de 1981 y junio de 1982.
- 21.- Ruiz Massieu, José Francisco. Op. Cit. Pág. 145.
- 22.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.
- 23.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.
- 24.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de julio de 1982.
- 25.- Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa . México 1978, Págs. 54 y 55.
- 26.- El anterior texto del artículo 22 de esta Ley, establecía antes de ser reformado por Acuerdo del 29 de diciembre de 1982, lo siguiente: 'El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios pú-

blicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas".

- 27.- Ruíz Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana. Ed. LIMUSA, México 1981, Pág. 60.
- 28.- De la Madrid Hurtado, Miguel. Exposición de Motivos de la Ley de Planeación, Presidencia de la República. Diciembre de 1982.
- 29.- El Plan Nacional de Desarrollo, precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral; determina instrumentos y sujetos responsables de su ejecución; señala lineamientos de política global y regional; establece programas sectoriales, institucionales y regionales, especificando las acciones que son objeto de coordinación con los Gobiernos Estatales; indica las previsiones que se refiere a la actividad económica y social contenida dentro de los programas que se generan dentro del Sistema Nacional de Planeación.
- 30.- Noriega Cantú, Alfonso. La Reforma a los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política, y su vinculación con los Derechos Sociales y el

Estado Social de Derecho. Tomado del Libro titulado "El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", coordinado por el Maestro José Francisco Rufz Massieu y el Lic. Diego Valadés. Ed. Porrúa, México -- 1983, Págs. 95 - 133.

31. - Santiago Oñate y David Pantoja. El Estado y el Derecho. Ed. Edicol - ANUIES, México 1977, Pág. 86.
32. - Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de - 1976.

**"NO ES LA FORMA DEL GOBIERNO
LA QUE CONSTITUYE LA FELICIDAD DE UNA NACION, SINO LAS -
VIRTUDES DE LOS JEFES Y DE LOS
MAGISTRADOS".**

ARISTOTELES.

CAPITULO III

MARCO OPERATIVO DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

3. 1 ALCANCES OPERATIVOS DEL CONVENIO.
3. 2. GRADO DE PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS
INVOLUCRADAS.
3. 3. FUENTE DE FINANCIAMIENTO.
3. 4. LA FUNCION DE LOS COPLADES EN LAS ACCIONES
DEL CONVENIO.
3. 5. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO III "MARCO OPERATIVO DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO"

3.1 ALCANCES OPERATIVOS DEL CONVENIO.

Como ya lo hemos señalado, el Convenio Unico de Desarrollo es un instrumento jurídico-administrativo, programático y financiero, mediante el cual se promueve el proceso administrativo de descentralización de la función pública con la ejecución directa de los programas de gobierno.

El CUD, representa un canal de concertación de acciones de todos los sectores de la Administración Pública Federal, en la que participan técnica y financieramente los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), el grado de participación técnica es dado por el Manual de Operación establecido para los Programas Estatales de Inversión, mientras que la participación de recursos es en atención a la naturaleza e incidencia que tengan cada uno de éstos.

Dentro de las modalidades insertas actualmente en el Convenio, los PEI, constituyen la parte medular, ya que para su ejecución se cuenta con una estructura normativa que regula su operación.

El ámbito sectorial de los PEI se compone de los sectores: COMUNICACIONES Y TRANSPORTES a través de los programas Carreteras Estatales, Caminos Rurales, Carreteras Alimentadoras, Carreteras Urbanas y Libramientos y Aeropistas; DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA a través de los programas Agua Potable, Alcantarillado, Mejoramiento Urbano, Infraestructura y Equipamiento para la Vialidad, Edificios para la Administración General del Gobierno, Equipamiento para el Comercio, Espacios Públicos y de Recreación, Centros Culturales, Instalaciones Deportivas, Planeación de los Asentamientos Humanos, Vivienda Progresiva y Mejoramiento de la Vivienda; EDUCACION a través del programa Ampliar y Conservar la Infraestructura Física; SALUD a través del programa Construcción y Reparación de Centros y Casas de Salud y Asistenciales; ADMINISTRACION Y DEFENSA a través de los programas Rehabilitación Social, Estudios de Preinversión para el Desarrollo Estatal y Apoyo al Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal*.³

Los demás sectores que conforman la actual administración, se incluyen dentro de las acciones de otras modalidades básicas del Convenio, (PRODES, PROSEC) los cuales pueden comprender uno o más sectores de actividad.

* Esta apertura programática se ajusta al Catálogo de Actividades del Sector Público Federal.

En congruencia con los objetivos señalados oportunamente, cabe señalar que los alcances operativos de los programas contenidos en el CUD, son determinados por distintos factores que delimitan su campo de acción.

En virtud de que el Convenio promueve el desarrollo de las regiones y/o productos que los Ejecutivos Estatales consideran estratégicos para el desarrollo estatal, las acciones concertadas se encaminan a satisfacer las necesidades más urgentes y a dotar de los mínimos de bienestar a las comunidades que se localizan con un alto índice de carencias, especialmente de servicios básicos. Esto significa que el grado de desarrollo de una comunidad, constituye un factor determinante para ser incluida en las acciones que se llevan a cabo a través del Convenio, según lo prevé el Manual de Operación en sus aspectos específicos, al señalar que los programas de Agua Potable y Alcantarillado, se encaminan a cubrir las necesidades de las comunidades que cuentan con una población de 250 a 2,500 habitantes; sin embargo, dado que en el país existen comunidades de 5,000 habitantes que desde el punto de vista de su equipamiento merecen el calificativo de rural, se considera apropiada la ejecución de dichos programas. Lo mismo ocurre con el programa Edificios para la Administración General del Gobierno (antes Obras en Cabeceras Municipales), cuyo propósito es impulsar el desarrollo de las Cabeceras Municipales que se encuentran en condiciones de menor desarrollo económico y por excepción aquellas localidades que tengan un crecimiento social significativo, todo ello con el propósito de fomentar un desarrollo económico nacional, más equilibrado!

3.2 GRADO DE PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS.

Las Dependencias responsables del sector, forman parte del proceso de ejecución de las obras como organismos fiscalizadores o ejecutores de las mismas, en coordinación con las Dependencias Estatales.

En el caso de los programas Agua Potable y Alcantarillado, se puede observar que la cabeza del sector participa desde los trabajos de ingeniería, proyectos y ejecución de las obras. En el primer caso, ésta se encarga del control y supervisión técnica del proyecto. Los estudios y proyectos podrán efectuarse a solicitud del Gobierno Estatal, por la Dependencia encargada de Sector; de la misma manera ésta podrá llevar a cabo su ejecución, previa formalidades que al efecto se establezcan.

La SEDUE (antes SAHOP) como Dependencia coordinadora de Sector es la responsable de llevar a cabo la supervisión técnica de las obras, vigilando que se cumplan estrictamente las normas técnicas señaladas en los proyectos, si ésta cumple todas las formalidades establecidas se procede a hacer entrega de la obra a las autoridades locales mediante una "acta de entrega ". En los programas cuya ejecución se ubica en el medio rural, requiere de diversos mecanismos de participación, por medio de los cuales las comunidades aportan recursos humanos y materiales, como elementos básicos para la

realización de las obras.

Otro caso que muestra la participación de las Dependencias federales en la ejecución de las obras, lo constituye el programa de Rehabilitación Social (antes Cárceles y Penitenciarías), ya que a través de éste se pretende la construcción de Centros de Readaptación Social, los cuales son promovidos por la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social con la asesoría de la Dirección General de Inmuebles y Supervisión de Obras de la Secretaría de Gobernación. Según establece el manual de Operación esta Secretaría tiene ingerencia desde el inicio de la realización de las obras, ya que en cada caso entregará un proyecto normativo (síntesis interpretativa, traducida a espacios, de los principios jurídicos para el tratamiento penitenciario y correccional), que contendrá los índices de costos y planos que comprenden el conjunto Urbanístico y Arquitectónico del Centro en cuestión, vialidad, accesos y los edificios de gobierno, juzgados, separos, admisión, secciones de procesados y sentenciados, trabajo, capacitación, unidad de servicios médicos, convivencias, visitas, etc. Además dicha Dirección General coordinará íntegramente el desarrollo de los trabajos complementarios de ingeniería, estructura, instalaciones, materiales y sistemas constructivos de cada región y en general se encarga de vigilar la calidad, costo y tiempo de realización de las obras, independientemente que desde el punto de vista de la utilización de materiales, deberán sujetarse a las normas técnicas de la Se--

cretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En materia de Carreteras, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se encargará de asesorar al Gobierno Estatal en la Planeación y Realización de las obras y se responsabilizará de la supervisión técnica de las mismas por conducto de la Dirección General de Carreteras en Cooperación, para que éstos se ejecuten de acuerdo con el Manual de Proyecto Geométrico de Carreteras, con las especificaciones generales de construcción, que se estimen con el tabulador de precios unitarios de zona vigentes para el año que se efectúen las obras. Las Juntas Locales de Caminos como organismos oficiales se encargan de la planeación, proyecto, construcción, conservación y reconstrucción de los caminos de cada Estado y se integran con un representante del sector (SCT) y por representantes de otros sectores afines a los problemas de comunicación (Junta Local de Mejoras, Cámara Local de Comercio, de Transportes, etc.). Con el fin de avanzar en el proceso de descentralización de la función pública en las tareas de planeación del desarrollo nacional el Programa de Escuelas, se define, se ejecuta, se controla y se evalúa directamente en el Estado, de manera coherente con las políticas y estrategias nacionales; y como apoyo a esta tarea, la Subsecretaría de Planeación Educativa de la Secretaría de Educación Pública proporciona asesoría técnica. La determinación de costos máximos, tipo de obras y la construcción de las mismas, está a cargo del Comité Administrador de Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Por su parte el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, coordinará las acciones que requiera el cumplimiento de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados con los Ejecutivos Estatales, en Materias que competen de manera concurrente a ambos órdenes de gobierno, promoviendo en dichas acciones tanto la participación de los municipios, como la de los sectores social y privado. Coordinará además las acciones del Ejecutivo Federal de alcance regional, así como los que éste convenga realizar con los Ejecutivos Estatales promoviendo, en todo caso, su compatibilidad y congruencia con las prioridades establecidas en la estrategia general del desarrollo del país.

Ante esta Secretaría, se promoverán las transferencias de recursos, y de común acuerdo con las Dependencias Coordinadoras de sector, establecerá los procedimientos necesarios para su realización. Independientemente de la participación técnica de las dependencias, el Convenio permite concertar acciones entre los Ejecutivos Estatales y las distintas Secretarías de Estado que componen actualmente la estructura de la Administración Pública Federal; así tenemos que:

a) El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y el Ejecutivo Estatal, podrán llevar a cabo y mediante Programas Sectoriales Concertados, la realización conjunta de programas para vigilar el

respeto a los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales - entre otras acciones.

b) Por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrán convenir con los Ejecutivos Estatales la desconcentración administrativa de los servicios migratorios en el marco de las disposiciones legales correspondientes.

c) Por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ejecutivo Estatal, continuarán regulando sus relaciones fiscales en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos legales aplicables.

d) De igual forma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vigilará el uso y destino que se de a los recursos financieros federales, canalizados a sus dependencias y entidades para la ejecución de los programas materia de este convenio.

e) La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en representación del Ejecutivo Federal, podrá convenir con el Ejecutivo Estatal conforme a la estructura legal aplicable, coordinar sus acciones para la conservación de los bienes de propiedad originaria (recursos naturales no reno-

vables, los de dominio público y los de uso común).

f) La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Ejecutivo Estatal coordinarán sus acciones en materia comercial e industrial a la luz de las disposiciones legales vigentes en la materia, con objeto de organizar el abasto popular y lograr que las actividades comerciales estimulen la producción básica y la capacidad productiva nacional, entre otras.

g) Así también el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Ejecutivo Estatal, coordinarán sus acciones para la planeación del desarrollo agropecuario y forestal de la Entidad, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Fomento Agropecuario.

h) Con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, - coordinarán sus acciones a fin de que exista congruencia entre lo que establecen los programas Nacionales y Estatales, en materia de comunicaciones y transportes.

i) Por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se coordinará con el Ejecutivo Estatal con objeto de dar plena operatividad a la planeación del desarrollo urbano, vivienda, agua potable y alcantarillado, etc.

j) A través de la Secretaría de Salud (D. O. 21-I-85) y en los términos de la Ley Gral. de Salud el Ejecutivo Estatal coordinará sus acciones y recursos para la realización de programas destinados a promover la salud, control de enfermedades, planificación familiar, control sanitario, etc.

k) Por conducto de la Secretaría de Turismo, el Ejecutivo Federal consolidará el Sistema de Información Turística con el propósito de -- promover el incremento y la diversificación de los mercados turísticos. Asimismo, proporcionará a los Ejecutivos Estatales, asistencia técnica, asesoría y capacitación para formular y llevar a cabo los programas y proyectos de desarrollo turístico regional, estatal y municipal.

Estas son las dependencias que generalmente participan - más a menudo en la concertación de acciones de los Convenios Unicos de Desarrollo, no obstante las otras intervienen con menos frecuencia, pero en la misma - forma.²

3.3 FUENTE DE FINANCIAMIENTO

La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones materia de los programas que comprende este Convenio, podrán realizarse con fondos provenientes de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Estado, con los Empréstitos que otorguen al Estado, las Instituciones Nacionales de Crédito y los Fondos Permanentes de Fomento Económico, constituidos por el Gobierno Federal y con las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado.

El financiamiento que se efectúe total o parcialmente con fondos provenientes del PEF,* deberá instrumentarse con estricto apego a la normatividad establecida en materia del ejercicio presupuestal. Esto quiere decir que los programas, cuyo financiamiento se efectúe en cualquiera de sus formas establecidas, estarán sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias federales vigentes.

La estructura financiera de cada programa será fijada tomando en consideración su naturaleza y objetivos específicos, así tenemos por ejemplo:

Para la ejecución del programa Vivienda Progresiva (PEI)

* Presupuesto de Egresos de la Federación.

existen cinco acciones para las cuales se conviene en un porcentaje de participación técnica y de recursos:

| VIVIENDA | ESTRUCTURA FINANCIERA | | |
|-----------------------------|-----------------------|---------|------------------|
| | FEDERAL | ESTATAL | SOCIAL Y PRIVADA |
| ACCIONES | | | |
| Estudios y Proyectos | 100 % | - | - |
| Construcción Pies de Casa | 33% | 33 % | 33 % |
| Dotación de Servicios | 33 % | 33 % | 33 % |
| Apoyo a la autoconstrucción | 33 % | 33 % | 33 % |
| Dir. Admón y Apoyo | 100 % | - | - |

Así tenemos también otro ejemplo, en que la estructura financiera no es igual al caso anterior;

| AGUA POTABLE (PEI) | ESTRUCTURA FINANCIERA | | |
|----------------------|-----------------------|---------|------------------|
| | FEDERAL | ESTATAL | SOCIAL Y PRIVADA |
| ACCIONES | | | |
| Estudios y Proyectos | 100 % | - | - |
| Construcción | 85 % | 15 % | - |
| Rehabilitación | 85 % | 15 % | - |
| Ampliación | 85 % | 15 % | - |
| Dir. Admón y Apoyo | 100 % | - | - |

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de acuerdo con el procedimiento establecido, hará la transferencia de fondos que proceda al Gobierno del Estado para que se ejecuten los Programas convenidos, de conformidad con el Calendario de Ministración de Recursos previamente aprobado.

Por su parte, el Ejecutivo Estatal se obliga a aplicar los fondos, que el Ejecutivo Federal le transfiera en los términos señalados, exclusivamente para la realización de dichos programas, así como informar con la periodicidad que la SPP determine, sobre los avances físicos y financieros de los mismos.

Por lo que se refiere a los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y de Desarrollo Estatal (PRODES), las partes establecerán de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y de asignación de fondos que aseguren su adecuada ejecución.⁵

3. 4. LA FUNCION DE LOS COPLADES EN LAS ACCIONES DEL CONVENIO.

Con la creación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo Estatal en las Entidades Federativas se fortalecen las unidades de Planeación y se mejoran las relaciones intersectoriales y se amplía la participación de los sectores social y privado.

A través de los COPLADES y en congruencia con la política de fortalecimiento del federalismo, se ratifica la responsabilidad de los Gobiernos Locales en las tareas de planeación para el desarrollo de sus Entidades, a la vez que se hace posible la concurrencia en dichas tareas de los tres niveles de gobierno.⁴

Los COPLADES se conciben como organismos estatales cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.⁷

Estos, fortalecen la capacidad de planeación de los gobier-

nos locales, al permitir incorporar en los planes de desarrollo que estos formulan, los avances que se van dando a nivel global y sectorial.

Por sus características, constituyen los mecanismos idóneos para lograr la adecuada coordinación, colaboración y comunicación, tanto entre las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública que actúan a nivel estatal, como entre los diversos órdenes de gobierno y en general entre los sectores social y privado.

El Convenio Unico de Desarrollo, se ha consolidado como un convenio para el desarrollo, al comprender programas que orientan a impulsar el desarrollo de las Entidades del país, de ahí que la participación de los COPLADES en la promoción, seguimiento y evaluación de sus programas y acciones, sea de gran importancia.⁶

El Convenio, considera tres modalidades básicas de acción concertada entre la Federación y los Estados, y en cada una de las cuales se prevé la participación de los COPLADES.

Los Programas Estatales de Inversión, son formulados en el seno de los Comités, en donde también se efectúa su seguimiento y evaluación y se elaboran informes de los avances que se van obteniendo, los cuales deben -

ser comunicados al Ejecutivo Federal por conducto de la Delegación Regional - de la SPP en el Estado, como al propio Gobierno Estatal.

Con relación a los Programas Sectoriales Concertados, que promueven las dependencias y entidades de la Federación para dar participación a los Estados en el cumplimiento de sus programas de acción, corresponde al - Comité, coadyuvar en su instrumentación a nivel local.

En lo que se refiere a el Programa de Desarrollo Estatal a través del cual se busca la integración de acciones y recursos de los sectores público, social y privado, bajo la forma de proyectos prioritarios para el desarrollo estatal y que tienen como objetivo, impulsar productos, regiones y - sectores que los Estados consideran estratégicos, los COPLADES asumen un papel decisivo, tanto en las etapas de promoción y formulación como en la instrumentación, control y evaluación.

Es importante mencionar, que los Comités Promotores - del Desarrollo Económico (COPRODES), son el antecedente directo de los COPLADES. El primero de los COPLADES se creó en el Estado de Yucatán el 23 de junio de 1971, fundamentalmente como un órgano de coordinación que tenía por objeto promover la solución de problemas económicos de dicha entidad. -- Posteriormente, en el Convenio Unico de Coordinación, firmado por el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, el 5 de febrero de 1981 en la - Cd. de Hermosillo , Sonora, se acordó el procedimiento por medio del cual --

los COPRODES serían sustituidos por los COPLADES, y en Decreto publicado en el D. O. F., del 13 de febrero de 1981 se abrogaron los COPRODES, y se crearon las bases de los COPLADES. En ese mismo año se firmaron los Acuerdos de Coordinación para el establecimiento de los 31 COPLADES de cada Estado, y recientemente el 27 de octubre de 1983, el COPLADE del Distrito Federal, el cual es presidido por el Jefe de D. D. F., y tiene una estructura similar a la de los COPLADES ESTATALES.⁸

Los COPLADES se integran de la siguiente manera:

- Un Presidente que es el Gobernador del Estado; un Coordinador General, nombrado por el C. Gobernador; los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el Gobernador; los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que actúan en el Estado; los titulares de las Comisiones donde participan los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesan al desarrollo socio económico de la entidad; el titular de la Delegación Regional de la S.P.P., quien actúa como Secretario Técnico del Comité; así como a invitación expresa del C. Gobernador, la participación de los Presidentes Municipales; de los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y de campesinos; de las sociedades cooperativas y representantes empresariales que actúan a nivel estatal de las instituciones de educación superior y centros de investigación que operen en el Estado; de los senadores y diputados federales y locales. Asimismo los COPLADES cuentan con una Asamblea Plenaria; un Consejo Permanente; Sub-Comités Sectoriales, Regionales y Especiales;

Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMS) y grupo técnico de apoyo que depende del Coordinador del Comité. Cabe mencionar que la creación y funcionamiento de los COPLADEMS ha sido incipiente y supeditadas a la decisión del Gobernador del Estado, y en todos los casos, la consulta popular para la programación no se realiza, con la excusa de no abrir expectativas que después no se puedan satisfacer, mutilando el proceso racional de la programación de la inversión pública.⁸

- Los COPLADES, como instrumentos de coordinación de los órdenes de gobierno en el ámbito estatal, deben promover la verdadera integración de los grupos sociales, procurando el cumplimiento de los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y constituyéndose en un verdadero canal único de coordinación permanente entre los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación.⁴

3.5. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Para poder explicar detalladamente sobre los procedimientos de selección de las obras y la cuantificación de recursos con que se cuenta para la operación del Convenio, es necesario desglosar por etapas el seguimiento general de programación-presupuestación.

Estos trabajos se inician con la participación del Gobierno del Estado, Dependencias Federales y los Sectores Social y Privado, en el seno del COPLADE y coordinado por la Delegación Regional de la S.P.P., en el siguiente orden:

1.- Se formulará y aprobará el Plan de Trabajo para la integración de la propuesta de inversión, gasto y financiamiento federal para la Entidad.

En este Plan se deberán señalar las actividades a realizar en el seno del COPLADE, las Dependencias responsables de su ejecución, los que participan o tienen ingerencia alguna, así como los períodos en que éstos deberán llevarse a cabo.

2.- La Delegación Regional de la S.P.P. deberá presentar -

ante el COPLADE el Manual para la Operación a nivel regional del proceso de programación-presupuestación al que deberán sujetarse. Esta presentación deberá llevarse a cabo en el momento de dar a conocer el Plan de Trabajo. Estos lineamientos de programación-presupuestación que anualmente son elaborados en oficinas centrales no siempre son los mismos, ya que éstos se integran en atención a las necesidades más urgentes del país y los Estados en particular.

3. - Se deberán organizar los subcomités y grupos de trabajo del COPLADE para la integración de la propuesta de cada uno de los programas, ya que el COPLADE es el encargado de presentar al Ejecutivo Federal la propuesta global, para lo cual la Delegación Regional se encargará de distribuir los formatos, instructivos, catálogos, lineamientos y demás elementos de apoyo para la operación del proceso.

4. - Una vez que los Subcomités están integrados por las representaciones federales y estatales, deberán recoger:

- Sugerencias de inversión, gasto y financiamiento federal para la Entidad a que corresponda, por parte de los órganos regionales de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Planes, programas y proyectos de incidencia estatal, formulados y aproba-

dos por el Gobierno Federal para su realización en el corto y mediano plazo.

- Planes, programas y proyectos de desarrollo, formulados y aprobados por el Gobierno Estatal, para su realización en el corto y mediano plazo.
- Los planteamientos formulados por las comunidades o sociedades de producción y asociaciones políticas.

5.- Después de haber sido presentadas las manifestaciones de todos los sectores de la Entidad, se procederá a llevar a cabo el análisis intra e intersectorialmente de las diversas sugerencias aportadas por los sectores gubernamentales, social y privado.

En esta fase deberán considerarse los lineamientos para la operación del proceso programación-presupuestación a nivel regional (fundamentos normativos, la dimensión y alcances de los Programas de Acción del Sector Público y los lineamientos programáticos para el Presupuesto de Egresos de la Federación) en atención a las prioridades nacionales y estatales.

6.- Previo el análisis efectuado se procederá a integrar individualmente las propuestas sectoriales de inversión, gasto y financiamiento

federal, compatibilizando los criterios de los sectores de la Administración Pública Federal, con los aportados por las Comunidades Estatales.

Estas deberán ser presentadas a nivel de proyecto, obra o servicio y claramente jerarquizadas dentro del programa o subprograma, utilizando los formatos que previamente fueron entregados por la Delegación Regional de la S.P.P. El original de dicha propuesta deberá entregarse al coordinador del COPLADE y se enviará copia a las oficinas centrales de las dependencias representadas en el Estado y participantes del proceso.

7.- Posteriormente se deberá integrar la Propuesta Global por parte del COPLADE en coordinación con el Secretario Técnico. Esta tendrá como base las propuestas emanadas por los subcomités sectoriales.

8.- Para finalizar esta labor del COPLADE en el proceso de programación y presupuestación, éste deberá sancionar dicha propuesta para ser presentada al Ejecutivo Federal por conducto de la S.P.P.

- AUTORIZACION DE LA INVERSION CONVENIDA -

Una vez que la Delegación Regional de esta Secretaría de Programación y Presupuesto haya integrado los Anexos Técnicos (documento en el cual se consigna por programas y subprogramas la inversión definitiva conve-

nida), validados por las dependencias federales, el Gobierno del Estado y la propia Delegación, los enviará a las oficinas centrales. Aquí se revisarán verificando que se observen los lineamientos establecidos en el Manual de Operación de los Programas Estatales de Inversión del Convenio Unico de Desarrollo y los emitidos para el proceso de revisión y ajuste de las Propuestas Estatales, en caso de que de dicha revisión se desprendan observaciones, las comunicará de nuevo a la delegación respectiva para que se reprogramen o se hagan las adecuaciones necesarias.

En base a los Anexos Técnicos, y a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el "Acuerdo de Secas" (acuerdo mediante el cual, la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, se compromete a -- otorgar un anticipo de recursos, a fin de darle mayor celeridad a la realización de las obras convenidas y aprovechar al máximo el período de sequías), la Dirección General mencionada, expedirá a más tardar el día 15 de diciembre de -- cada año para los proyectos que no tengan alguna observación, (en base al acuerdo por el cual el Ejecutivo Federal coordina las acciones que requiere el cumplimiento de los convenios de desarrollo celebrados anualmente con los Gobiernos de los Estados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de -- julio de 1982,) los oficios de autorización de la inversión, por Entidad Federativa, sector, programa, subprograma y metas y enviará el original al Ejecutivo Estatal respectivo a través del Delegado Regional que corresponda, y distribuyendo copias a los representantes estatales en el Distrito Federal, Dependencias Fe-

derales, Delegados y áreas normativas de la Secretaría de Programación y -
Presupuesto.

De igual forma y en la medida en que la Dirección General reciba correctamente las adecuaciones y/o reprogramaciones, emitirá y distribuirá los oficios de autorización de la inversión restante.

La Delegación Regional recabará posteriormente del Gobierno Estatal, tanto la documentación técnica complementaria y/o aclaraciones que considere necesarias para las obras en proceso, como los expedientes técnicos de las obras nuevas convenidas, verificando que estas últimas, contengan la información requerida conforme a la Guía para la Integración de los Expedientes Técnicos que se encuentren validados por las dependencias federales - normativas.

Si el resultado es favorable se procederá a emitir para todos y cada uno de los proyectos convenidos, el oficio de Aprobación de Obras, - dirigido al Ejecutivo Estatal con copia a la Dirección General y a los representantes en la Entidad, de las Dependencias Federales normativas.

Asimismo, existe la posibilidad de una Reasignación de los Recursos como una forma excepcional de adecuación y modificación de la inversión ya autorizada, ésta tiene por objeto adecuar el monto o destino de los re-

cursos transferidos a las necesidades de cumplimiento de los programas, cuando por razones técnicas sociales o de otro tipo que sean justificables, no se puedan realizar en la forma y condiciones inicialmente convenidas; o pueda obedecer también a contingencias imprevistas por absorber diferencias por el incremento en los costos; o bien por falta de cooperación o rechazo social. Para que pueda darse o autorizarse en oficinas centrales deberá sujetarse al procedimiento y a las disposiciones que, para tal efecto, señala el Manual de Operación.

En el caso de que dichas solicitudes no reúnan los requisitos señalados, la Delegación Regional procederá a solicitar su adecuación y/o la integración de la documentación técnica, en cambio si estas se encuentran debidamente formuladas, se procederá a emitir el oficio de autorización que consigne la modificación propuesta, ajustándose a los formatos ya definidos por oficinas centrales.

Para la ministración de los recursos (poner a disposición del Gobierno Estatal los recursos federales), la Delegación Regional obtendrá del Ejecutivo Estatal en el transcurso del mes de diciembre, el Calendario de las Obras, que deberá ajustarse a lo establecido por el manual de Operación al respecto, y se verificará que el monto de los recursos y las obras calendarizadas, coincidan con la inversión y las obras convenidas.

El monto de los recursos que como anticipo, deberá ministrar la Tesorería de la Federación a los Gobiernos Estatales, para la realización de las obras nuevas prioritarias y en proceso, variará de acuerdo a las obras aprobadas por la Delegación Regional, pero en ningún caso será menor al 9.1 % del total de los recursos federales convenidas con la Entidad (Acuerdo de Secas).

La ministración de los recursos para la realización de las obras restantes se efectuará entre los meses de febrero y noviembre, conforme al calendario de ministración aprobada y en caso de no haberse recibido éste o no presentarse bien formulado, se hará en onceavas partes, según lo establece el Manual respectivo.

El control técnico y la supervisión de las obras corresponde a quien contrate o administre, sea el Gobierno Estatal o la Dependencia Federal, como ya lo hemos señalado anteriormente.

El control consiste en verificar que la obra se realice en la ubicación correcta; que la propiedad de los terrenos esté garantizada y cumpla con todos los requisitos legales y técnicos; que la obra se ajuste al proyecto, a las especificaciones constructivas, al calendario aprobado y al presupuesto autorizado.

La supervisión de las obras reside en vigilar la aplicación de las normas de calidad y especificaciones de construcción que se establezcan en los respectivos proyectos de obras.

El Gobierno del Estado deberá proporcionar a la S.P.P. a través de la Delegación Regional, los avances físicos y financieros en forma bimestral.

El manejo de los gastos corresponde originalmente al Gobierno del Estado, quien es el responsable de la aplicación de los recursos convenidos.

En el curso de los tres primeros meses de cada año, el Ejecutivo Estatal deberá entregar a la S.P.P., por conducto de la Delegación en la entidad, un informe, sobre el ejercicio de los recursos convenidos el año inmediato anterior, para la ejecución de los Programas. Este deberá incluir, un reporte de autoevaluación donde se detallarán el grado de participación de las comunidades, las metas previstas originalmente y las alcanzadas al término del Ejercicio Fiscal, así como la problemática presentada durante el mismo.

En base a los informes presentados por los Gobiernos Estatales, la Secretaría de Programación y Presupuesto, evaluará el grado de efi-

ciencia alcanzado en la realización de los programas y analizará las causas por las que algunos objetivos y metas no se hayan obtenido, a efecto de superar sus deficiencias.¹

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO III

- 1.- MANUAL DE OPERACION DEL CONVENIO UNICO DE COORDINACION (DESARROLLO). Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980
- 2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DEL 29 de Diciembre de 1976, y Reformas Subsecuentes.
- 3.- CATALOGO DE ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL .
Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 4.- LINEAMIENTOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARA SU PARTICIPACION EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LOS COPLADES.
Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de Delegaciones Regionales y COTECUDE. 1981.
- 5.- HACIA UNA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1981.
- 6.- EL C.U.C., CONVENIO PARA EL DESARROLLO. S.P.P.
- 7.- PESQUEIRA OLEA, EDUARDO.
El Sistema Nacional de Planeación en el ámbito del desarrollo Regional. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México-Secretaría de Programación y Presupuesto.
Ed. Porrúa. México, 1981.
- 8.- NARVAEZ LOPEZ, ALFONSO. Los Coprodes, los Coplades y los Copladems. Cuadernos de Política y Administración Pública N° 30/31. Edit.-- IPONAP. México, 1984.

"EL FEDERALISMO NO ES UNICA-
MENTE UN ESQUEMA DE DESA --
ROLLO JURIDICO Y POLITICO, -
SINO UN SISTEMA DE DESARRO -
LLO ECONOMICO Y SOCIAL EN EL
CUAL TODOS ESTAMOS COMPRO -
METIDOS. "

MIGUEL DE LA MADRID.

CAPITULO IV

MARCO POLITICO DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

4. 1. FEDERALISMO.

4. 1. 1. DEFINICIONES Y CONCEPTOS.

4. 1. 2. ORIGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO.

4. 1. 3. LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

4. 1. 4. EL MUNICIPIO.

4. 2. EL PROBLEMA DE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

4. 3. LA REALIDAD ACTUAL DEL C. U. D. EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

4. 4. LOGROS, METAS, EVALUACION Y PERSPECTIVAS.

BIBLIOGRAFIA.

4. 1. FEDERALISMO

4. 1. 1. DEFINICIONES Y CONCEPTOS.

El Convenio Unico de Desarrollo, además de ser un instrumento jurídico, es también un instrumento político que tiene como objeto -- fortalecer el Federalismo, a través del apoyo económico y financiero a los Es dos y Municipios, respetando la distribución de competencias que enmarca -- nuestra Constitución Política.

El Federalismo, al cual hacemos referencia en este capítulo, no es nada más una forma de organización política, sino es también, un esquema en donde los Convenios Unicos de Desarrollo pueden lograr, inclusive que las regiones más apartadas, alcancen el desenvolvimiento económico y social que necesitan. Por lo cual, es muy importante establecer los conceptos-- del mismo, para tener una idea más clara del marco político que guardan estos Convenios.

El concepto de Federalismo deriva de una raíz latina que significa alianza y su sentido esencial alude a un movimiento político en el que, el principio del pacto es la base y fundamento del ordenamiento político estatal.

La palabra "Federalismo" se emplea preferentemente

cuando se quiere hacer referencia a la institución del Estado Federal. Este concepto se aplica a una unión de territorios para fines comunes sobre una estricta base de igualdad. Una de las características más singulares de esta institución consiste en que los Estados particulares participan en la elaboración y en las reformas de su Constitución Política.¹ Por ejemplo, en México para reformar la Constitución Política, se requiere la aprobación de la Cámara de Diputados y de Senadores y de la mayoría de las legislaturas estatales. La participación de los Estados para reformar la Constitución demuestra una de las características del Federalismo que consiste en la concurrencia de la voluntad soberana de los Estados.

Al Federalismo se le ha considerado como una forma de organización del Estado que garantiza la participación de los gobernadores en los procesos de participación política.²

Definir una estructura de gobierno no es cosa fácil, ya que siempre las concepciones son tan diversas que a veces se nos figura que los autores hablan de cosas distintas cuando en realidad se refieren a la misma.

Sin embargo, hay que señalar que hay definiciones importantes sobre Federalismo, que pueden darnos un mejor enfoque de este concepto:

Enrique González Flores describe al Federalismo como un

sistema contractual de facultades expresas y determinadas para el nuevo Estado que se crea por la unión de varios, quedando el resto del poder conferido a éstos, que actúan limitados, y a los ciudadanos.³

Miguel Lanz Duret, afirma que en el Federalismo, el gobierno federal actúa independientemente de los estados, por medio de órganos propios que desempeñan funciones expresamente concedidas por la Constitución. Por su parte los estados ejercitan a su vez funciones propias y distintas a las de aquél, mediante poderes locales creados por sus constituciones particulares.⁴

Por su parte, el maestro Seraffín Ortiz Ramírez expresa que el estado Federal es un organismo compuesto de estados particulares, autónomos (no soberanos), con constituciones propias, pero sujetos a una constitución superior que da la pauta para organizar a la Federación y a los propios estados miembros, mediante sistemas de competencias.⁵

Felipe Tena Ramírez, define al sistema federal diciendo que: "La federación representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con un nombre el perímetro central y los locales".⁶

Carl Schmit conceptúa al Federalismo como "una unión per-

manente, basada en el libre convenio y al servicio del fin común de autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status-político de cada uno de los miembros en atención al fin común".⁷

Por su lado, el maestro Jorge Carpizo⁸ señala como las características más peculiares del Estado Federal, las siguientes:

a) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados, y son, el de la Federación y el de las entidades federativas.

b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia Ley fundamental para su régimen interno.

c) Los funcionarios de las entidades federativas, no dependen de las autoridades federales.

d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

Sin embargo, de una manera más general, el sistema federal o Federalismo, como ente jurídico-político, se manifiesta en dos acepciones: una, como forma de organización estatal y otra, como un sistema comunitario adoptado por un conjunto de países.

Cuando se da como organización estatal, se expresa en la existencia de una pluralidad de centros de poder soberanos y coordinados entre sí, que al coincidir en las decisiones jurídico-políticas fundamentales constituyen el poder nacional. Como caso particular, el Poder Ejecutivo, es el único poder que tiene competencia en todo el territorio de la Federación, además de tener conferidos los poderes suficientes para garantizar la unidad político-económica del país, al suscribir Convenios Unicos para el Desarrollo, con los estados de la Federación.⁹

Sin embargo, los Estados miembros participan en la formación de la voluntad del Estado Federal, al intervenir en la expedición de la legislación federal, además de que por medio de un acuerdo de reparto de competencias consignadas en una Constitución de la Federación, los estados miembros cuentan con atribuciones del poder público.

Por otro lado, cuando el Federalismo se da como un sistema comunitario adoptado por un conjunto de países, se expresa en uniones económicas, comerciales de defensa, etc., entre Estados políticos independientes.¹⁰

4.1.2. ORIGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO.

Dentro de este subcapítulo, resumiremos el origen del Federalismo Mexicano, porque a pesar de que es muy importante hablar sobre ello, extenderse nos desviaría del enfoque central de este trabajo, que son los Convenios Unicos de Desarrollo.

La Constitución de Cadíz de 1812, cobró vital importancia en los antecedentes del Federalismo Mexicano, no solamente porque rigió durante el período previo de emancipación, sino también debido a la influencia que ejerció en nuestras constituciones posteriores y a la trascendencia que tuvo en la etapa transitoria en la cual se gestó la organización del nuevo Estado Federal.¹¹

La Constitución Federal de 1824, aseguró el establecimiento del sistema federal como una forma de organización estatal, al reconocer la división territorial de la República en Estados y Territorios y en el ámbito interno de los primeros, la facultad de elegir gobernador y asambleas legislativas propias. Además, declaró que la nación adoptaría para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. En cuanto a su forma de gobierno adoptó el principio de la División de Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tanto para las autoridades Federales como para las Estatales.¹²

La Constitución Federal de 1857, determinó que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio; restableció el sistema de la República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. Del mismo modo, se determinó que el Supremo Poder de la Federación se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que nunca podrían reunirse dos ó más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo. Además es la primera constitución en incluir un capítulo sobre las garantías individuales y en establecer la libertad de enseñanza y de trabajo.¹³

La Constitución de 1917, estableció la no - reelección del Poder Ejecutivo; las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional. También determinó que los Estados de la Federación adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. Asimismo, prescribió las prohibiciones a los Estados y la posibilidad de adicionar o reformar la Constitución con la aprobación del Congreso de la Unión.¹⁴

En virtud de lo expuesto, se puede concluir entonces que en

el proceso de la formación de nuestro Estado Federal, se habían gestado diversos estados libres y soberanos, independientes entre sí, que al decidir unirse y celebrar un pacto federativo, expresaron su voluntad de vincularse jurídica y políticamente, a condición de que las demás entidades renunciaran también a aquellas facultades del orden administrativo, legislativo y judicial que habrían de -- fundamentar el ejercicio del poder soberano de la Unión.

De la misma forma, se afirma que el Federalismo Mexicano cubrió tres puntos en que se sustenta su integración, que son:

1. - La existencia de estados independientes, libres y soberanos.
2. - La alianza que pactaron entre sí.
3. - La creación de una nueva entidad y coexistente derivada de dicha alianza. (Federación).

Existe la teoría, que algunos tratadistas le asignan al origen del Federalismo Mexicano diciendo que al adoptarse en nuestro país el sistema federalista, no se unieron las entidades políticas hasta entonces separadas, sino que, por el contrario, se separaron las que entonces estaban unidas.

Al respecto Tena Ramírez añade que "si el Federalismo - sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en los Estados Unidos de Norteamérica, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originalmente unitarios, como México".¹⁵

Lo que es bien cierto, es que el Federalismo vino a ser - una respuesta en contra del Centralismo.

El pueblo mexicano ha visto en el Federalismo una técnica democrática, protectora de la libertad. Entre ^{1822 1824} ~~1922~~ y ~~1924~~ se decidió por el Federalismo para poder estructurar al Estado sobre bases liberales y democráticas como una organización que permitiría a las nuevas fuerzas políticas mexicanas destruir el sistema colonial centralista. En los intentos centralistas de 1836 y 1843, las clases privilegiadas y la dictadura militar combatieron la democracia mexicana. En 1847 se restauró el Federalismo, pero fue nuevamente subyugado por la dictadura Santanista, hasta que la revolución de Ayutla desterró para siempre al traicionero dictador.¹⁶

En 1857 se adoptó unánimemente el Federalismo y así se restauró la República Federal. El porfiriato respetó formalmente el orden constitucional de 1857, pero no se sometió a él en realidad. El centralismo era la -

técnica dominante durante este período. La Revolución de 1910 reafirma nuevamente la decisión en favor de la República Federal en la Constitución de 1917 vigente, aunque es importante señalar que el Federalismo es todavía, en nuestro país, una fórmula no satisfecha, en la actualidad.¹⁷

4. 1. 3 LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

Los estados o entidades federativas al celebrar el pacto federal, originaron la creación en forma paralela y coetánea, de un nuevo Estado Federal, según lo establece el artículo 40 Constitucional.

Estas entidades federativas cuentan con los elementos esenciales que la doctrina ha señalado para la configuración de un Estado Libre y Soberano y no se reducen a una mera expresión territorial, ni tampoco a simples divisiones administrativas de un poder central, sino que son, como anteriormente lo dijimos en el primer capítulo, personas morales de Derecho Público.

Los elementos que componen a un Estado,¹⁸ son:

a) UN ORDEN JURIDICO O GOBIERNO: Este obedece al carácter soberano que en su régimen interior poseen las entidades federativas, situación que se traduce en la libertad para expedir sus propias constituciones, sin que rebasen las limitaciones, prohibiciones y obligaciones pactadas en la Constitución General y sobre aquellas materias no concedidas expresamente a los funcionarios federales.

b) POBLACION: Radica en el conglomerado humano que se

localiza dentro del territorio nacional.

c) TERRITORIO: Tercer elemento del Estado, cuya extensión y límites no están señalados en la Constitución Federal, sino que lo hacen las constituciones locales de los estados, está señalado claramente en el artículo 45 constitucional, el cual indica que "Los Estados de la Federación, conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos". Asimismo, el artículo 116 establece: "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

Asimismo, debe recordarse que la base de la división territorial está constituida por los Municipios.

Respecto a la organización de los gobiernos locales, todas las constituciones estatales consagran la clásica división de los tres poderes. El Poder Ejecutivo se deposita en el Gobernador, quien es, una de las partes titulares en la celebración de los Convenios Unicos de Desarrollo. El Poder Legislativo, se encuentra depositado en la Legislatura o Congreso Local; y el Poder Judicial, lo componen los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia Local.

4. 1. 4 EL MUNICIPIO.

Una de las más importantes aportaciones que estableció el Congreso Constituyente de 1917, fue la reincorporación a nuestro sistema constitucional del régimen municipal.

Diversos preceptos constitucionales configuran dicho régimen municipal, principalmente el Artículo 115,¹⁹ que consagra al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que integran el Estado Federal Mexicano.

El Municipio Mexicano, es una forma de descentralización política en cuanto se dota a esta comunidad de poderes propios, formando una entidad autónoma hasta cierto límite; aunque se gobiernan asimismos a través de los ayuntamientos, la ley que los crea no se la dan ellos mismos, sino que la expide la legislatura local, por eso gozan de cierta autonomía, a pesar de que no tienen facultades legislativas y carecen de autodeterminación en este aspecto.²⁰

El Municipio es también, una forma de descentralización administrativa por región, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atienda las necesidades particulares de una determinada circunscripción territorial, con una autoridad

administrativa propia que coincide con la autoridad política.²¹

La Ley Orgánica del Municipio Libre es creada por las legislaturas locales, regulando aspectos de su organización municipal tales como la duración en el encargo del presidente municipal, regidores y síndicos; requisitos para estos funcionarios y sus funciones; relaciones con los poderes locales y federales, etc.

El maestro Miguel de la Madrid,²² señala como órganos integrantes del Municipio, los siguientes:

a) EL AYUNTAMIENTO. - Organismo de elección popular directa, con facultades de decisión y consulta. Se integra por el Presidente Municipal, los Regidores, los Síndicos y los Organismos consultivos.

b) EL PRESIDENTE MUNICIPAL. - Constituye el órgano - ejecutivo por medio del cual se cumplen las decisiones del ayuntamiento.

c) LOS REGIDORES Y SINDICOS. - Son órganos que auxilian al presidente municipal en el desempeño de sus funciones.

d) LOS ORGANOS CONSULTIVOS. - Las Leyes municipales pueden establecer órganos consultivos que auxilien al ayuntamiento en el desem-

peño de sus funciones, por ejemplo: comités de planificación, de auxilio y otros análogos.

e) LA HACIENDA MUNICIPAL. - Se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

f) LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL. - Son organismos privados creados para el auxilio de los Municipios, cooperando con éstos en atención de los servicios públicos municipales.

4.2 EL PROBLEMA DE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

En el caso particular de los Convenios Unicos de Desarrollo, es muy importante introducirnos a los problemas que presenta la distribución de competencias.

Cuando la Constitución nos habla de la distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, aflora el problema de que ambas órdenes son de idéntica jerarquía, por lo que no puede uno prevalecer sobre el otro, y en caso de conflicto prevalecerá el que esté de acuerdo con la Constitución, según el sistema de la distribución de competencias.

Esta igualdad de órdenes entre el Poder Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, engendra la posibilidad constante de conflictos, lo cual no debe considerarse como una escisión de la Nación. El Sistema Federal es sólo una forma de Estado para organizar los poderes públicos y la Federación es una forma de Estado que abarca tanto al poder central como a los estados miembros.²³

Por lo que respecta a la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, la Constitución consagra en su artí-

culo 124, que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"; pero a pesar de esta disposición, la Federación goza de ámbitos de competencia mucho más amplios, que los Estados.

Existen reglas que describen las normas constitucionales - que establecen la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que son las siguientes:²⁴

- a) Facultades atribuidas expresamente a la Federación.
- b) Facultades atribuidas a los estados miembros.
- c) Facultades prohibidas a la Federación.
- d) Facultades prohibidas a los Estados.
- e) Facultades coincidentes.
- f) Facultades coexistentes.
- g) Facultades en auxilio.
- h) Facultades que emanan de la Jurisprudencia reformando

o adicionando la clasificación anterior. *

* Estas facultades solamente las enuncio puesto que nos extenderíamos demasiado en este tema, si las explicara a cada una de manera particular, y nos apartaríamos del tema central del Capítulo.

No hay que considerar, que el Convenio Unico de Desarrollo tenga un efecto delegatorio, por el cual se transfieren funciones federales a los Estados mediante un acto de delegación, porque en realidad se trata de un fenómeno administrativo, con notas muy particulares. En cambio, la delegación es un acto discrecional y precario por el cual un órgano superior transfiere a uno inferior la potestad de ejercer una función que no estaba contenida en su competencia y sin perjuicio de que el órgano delegante la ejerza directamente.²⁵

El fenómeno que nos interesa, está enmarcado dentro del marco federalista, conteniendo tres características que lo distinguen de cualquier otro, y son a saber:

a) El órgano al que se transfieren las funciones (el Ejecutivo Estatal), no forma parte de la misma estructura orgánica del órgano que traspassa dichas funciones, ni mucho menos está sujeto a su poder jerárquico;

b) El órgano que transfiere las funciones (el Ejecutivo Federal), no puede ejercerlas discrecionalmente y de modo directo, pues violaría

el convenio celebrado; y

c) La transferencia no es inestable, puesto que deberá subsistir en tanto siga en vigor el convenio o sea reformado de común acuerdo.

También es importante, el no confundir al C U D, con la "Concesión Administrativa", ni encasillarlo bajo una modalidad de "desconcentración administrativa", ni mucho menos con un "contrato administrativo"; tampoco se podría hablar de una "descentralización por servicio" o una "descentralización administrativa por concertación".

Se podrá considerar que se trata de una modalidad administrativa novedosa que no debemos de pretender explicar con la terminología demostrada, porque ello puede provocar que las limitaciones que tiene dicha terminología, actúen en contra de evoluciones jurídicas más desarrolladas y modernas.²⁶

La admisión de que se trata de una nueva modalidad de la descentralización tendría un efecto deteriorante en nuestro sistema federal, porque se admitiría que los gobernadores estarían sometidos a la tutela de los funcionarios del Poder Ejecutivo Central.²⁷ Conviene al respecto precisar lo que establece el artículo 120 de la Constitución Política, que dice: "los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes Federales"; es-

to no significa que los Gobernadores sean simples agentes de la Federación. No es lo mismo "cumplir" que "hacer cumplir". Cumplir constituye una obligación absoluta mientras que "hacer cumplir" se refiere a poner todos los medios necesarios para que algo se haga, no quedando para el que pone los medios necesarios la responsabilidad de su cumplimiento. Por consiguiente, consideramos que el artículo 120 Constitucional no impone la obligación absoluta de cumplir las leyes de la Federación. Por otro lado, los Gobernadores deberán cumplir algunas leyes federales cuando estén expresamente obligados por un convenio para ello, siendo esto distinto a que sean los responsables de ejecutarlas. Por ser Estados Libres y Soberanos, de conformidad con los artículos 40 y 41 de la Constitución, los Ejecutivos Locales gozan del respeto de la estructura federal y en consecuencia no pueden ser los ejecutores de dichas Leyes.

El Sistema Federal no está compuesto de autoridades supremas y autoridades inferiores, como algunos piensan que serían la Federación y los Estados.

El profesor Gustavo R. Velasco aborda el problema y nos dice al respecto: "lo característico de un régimen federativo es la coexistencia de dos grupos de autoridades cada uno en su esfera de competencia especial y libres e independientes entre sí por lo que se refiere a sus asuntos propios".²⁸

La Constitución de 1857 tomó del artículo 115 del Estatuto Orgánico Provisional la fórmula que consagra el artículo 120 en vigor, pero omitió la obligación del gobernador de "cumplir" las leyes federales, a diferencia del Presidente de la República que debe promulgarlas y ejecutarlas, (fracción I del artículo 89 Constitucional) o sea cumplirlas. La omisión encuentra su razón en la preocupación de preservar el genuino espíritu del Pacto Federal, que no es otro que la delimitación de los órdenes central y estatal coextensos y de la misma jerarquía.²⁹

El subalternar los Gobernadores al Gobierno Federal es encaminarse nuevamente al Centralismo, por eso, los Gobernadores, deben cumplir la preceptiva federal, sólo en dos hipótesis:

1) Cuando la Constitución misma lo establezca en su carácter de norma distribuidora de la competencia; y

2) Cuando los Gobernadores asuman ese compromiso mediante sendos Convenios Unicos de Desarrollo.

Ahora bien, el riesgo de la transferencia de funciones, programas y fondos financieros de los poderes centrales a los estatales, surge debido a que estos últimos están obligados a responder de la eficiencia de los servicios públicos y del manejo de recursos que aprobó la Cámara de Diputados.

Y como el Ejecutivo Federal no puede desentenderse del ejercicio de las funciones que transfirió, ni del uso y aplicación de los fondos, se ve precisado a ejercer un control, que puede conducir a un mayor deterioro del status-político de los gobernadores y por consiguiente, de los Estados y del Pacto Federal.

El Ejecutivo Federal debe remitir anualmente a la Cámara de Diputados, la cuenta pública para "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".³⁰ Esa evaluación no responde a un mero propósito especulativo y no es sólo un resorte político. Si aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y lo aprobado por la Cámara, o no existe exactitud o justificación en las mismas, procede fincar responsabilidades a los funcionarios del Ejecutivo. Hay pues una responsabilidad ante el Poder Legislativo, del ejercicio del presupuesto y de la ejecución de los planes y programas.

El Ejecutivo Federal posee un amplio margen para decidir si determinados programas los ejecuta directamente, los concesiona, los contrata a particulares, o si se los transfiere a los Estados por medio de los Convenios Unicos de Desarrollo, pero esa decisión no lo releva de su responsabilidad.

Sin embargo, en este último caso, los funcionarios estatales, no tienen un vínculo directo con la Cámara de Diputados, sino que cualquier ineficiencia o corruptela debe detectarse por el Ejecutivo que encomendó el programa inserto en el C U D.

La responsabilidad del Ejecutivo, ha llevado a que los Estados en el cumplimiento de las funciones transferidas se sometan a la Legislación Federal relativa, lo cual puede generar conflictos entre ordenamientos federales y locales que regulen una determinada materia . Este conflicto puede darse si se considera que algunos programas, obras y servicios se financian con recursos asignados por ambas partes y que consiguientemente, deberían aplicarse los dos ordenamientos, o sean el federal y el estadual.³¹

Si esto es cierto por el extremo de los Poderes de la Unión, por el otro extremo nos preocupa el deterioro político y jurídico de los gobernadores sujetos al control, evaluación y calificación de los funcionarios federales, toda vez que en ocasiones, éstos son funcionarios paraestatales. Cabe señalar, que la situación engendrada por el C U D no es nueva, puesto que ya existían un buen número de convenios; lo que puede tomarse como novedoso es que el C U D es un instrumento integrador, decidido y eficaz del proceso de planeación global, sectorial y regional.

Es importante resaltar que en todo sistema jurídico federal que se integra por diversos órdenes legislativos debe operar necesariamente el principio de la supremacía de alguno de ellos, para los casos de conflicto o contradicción. Esta hipótesis, debe atenderse al contenido que establece el artículo 133 constitucional, que señala a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el ordenamiento jurídico de más alto rango, respetándosele, por la naturaleza de su propia competencia y ámbito territorial de aplicación, el carácter de generalidad, mismo que no puede ser contravenido ni vulnerado por ningún otro ordenamiento, bien sea federal o local.

Para saber qué materias son de competencia federal, es necesario examinar la Constitución, ya que en ella están consignadas expresamente las facultades de los funcionarios federales.

4.3 LA REALIDAD ACTUAL DE L.C.U.D. EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.

El Convenio Único de Desarrollo ha sido un instrumento jurídico - político, que ha contribuido entre otras cosas a fortalecer el sistema federal o federalismo y ayudado a erradicar el centralismo, que aún existe en nuestro país. Ciertamente nuestro pasado histórico se ha inclinado hacia el sistema centralista, pero las nuevas exigencias requieren de un régimen descentralizado, para poder atender directamente los problemas locales.³² Sin embargo, el federalismo formal y escrito, semántico, que vivimos, ha sido el dique contra el centralismo y además ha evolucionado políticamente, ofreciendo mejores perspectivas para el país.

Como las exigencias históricas impusieron la necesidad que las entidades estatales tuvieran que volverse grandes y fuertes para tener alguna importancia en el concierto mundial, los mecanismos de unión de las entidades más o menos pequeñas que se agruparon para constituir un Estado - - fuerte, tenían que ofrecerles la seguridad de que con ello no desaparecerían. Ahora bien, una parte vital de ese fenómeno de unión, lo constituye el aspecto económico. Sólo puede considerarse auténticamente autónomo quien goza de independencia financiera. Si a alguno se le dice que es libre, pero se le somete en cuanto a la forma de obtener recursos que necesita para subsistir, en reali-

dad se le está engañando.

Algo así sucede con la "soberanía" de los estados, que - mientras la Constitución los crea soberanos por un lado, por el otro los maneja en materia impositiva y les suprime toda posibilidad de crecimiento sano.³³

Los Gobernadores de las entidades federativas mexicanas, presumiblemente designados por autoridades centrales, un hecho real y fácilmente constatable, no obstante que jurídicamente se exige un procedimiento de elección popular, tienen que convertirse en gestores de los intereses de su respectiva entidad ante el Gobierno Federal a efecto de lograr que éste, mediante la negociación política, les haga alguna concesión. Es así que, la suerte de los - estados queda pendiente en muchos aspectos, de las relaciones que su gobernante tenga con el centro.

Por otro lado los Municipios presentan perfiles angustiosos, debido a que tienen facultades muy restringidas para fijar sus propias fuentes de ingresos y tienen que conformarse con lo que la legislatura del Estado a - que pertenecen les fije, (Art. 115 fracc. IV). Por eso es que existen en toda - la República una multitud de municipios en los que el ingreso de los mismos no alcanza a pagar siquiera los sueldos y salarios de los empleados y funcionarios municipales, ni mucho menos son suficientes para satisfacer los servicios públicos.³⁴

Se ha observado, que las mejores fuentes de ingreso se han reservado para la Federación y ésta se ha apropiado de las que la Constitución no le reserva, - como algunos autores afirman - pero que sí son productivas. Y no ha surgido una voz, que representando algún estado, proponga la fórmula para que esto termine. Tal vez porque el hacerlo equivale algo así como a una "muerte política".

Quien tiene un conflicto o problema de este tipo tiene dos opciones para resolverlo: primero, la de la fuerza, y segundo, la del Derecho.

En México existe un alto grado de centralización, lo cual se manifiesta a través de los siguientes indicadores.³⁵

a) La gran amplitud de los ámbitos de competencia de la Federación y, consecuentemente, las reducidas esferas de competencia de los estados.

b) La ineficacia de algunas normas jurídicas que consagran la descentralización, característica del Estado Federal.

c) El Control de la Federación del sector paraestatal.

d) La desproporción de las fuentes fiscales entre la Fe-

deración y los Estados.

e) El desmedido número de funcionarios federales distribuidos en toda la República.

Sin embargo, el Convenio Unico de Desarrollo tiende a descentralizar el poder centralista que ejerce el Ejecutivo Federal, al distribuir entre los Estados, funciones y recursos financieros para armonizar equitativamente el desarrollo económico de las regiones.

Por otro lado, hemos visto que el país ha crecido excesivamente en el área metropolitana y se ha descuidado el desarrollo de muchas otras regiones, provocando así, problemas sociales y políticos de congestión de decisiones en las áreas centrales del Gobierno y la Administración, es así que, el Convenio Unico de Desarrollo está empezando a revertir tal tendencia por ser el único canal de concertación de acciones y voluntades políticas, y además de responsabilidades, que está dando una nueva dimensión al Federalismo Mexicano.

4. 4 LOGROS, METAS, EVALUACION Y PERSPECTIVAS.

Las enseñanzas acumuladas durante los primeros ocho años de operación del Convenio Unico de Desarrollo, han permitido ir enriqueciéndolo poco a poco, para lograr que éste se consolide como un instrumento para la transferencia de recursos y responsabilidades.

La evaluación de sus logros y análisis de los principales obstáculos para su pleno funcionamiento, que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados han realizado en las Reuniones de la República, que anteriormente se daban en febrero de cada año, han dotado al Convenio de dinamismo y solidez, para constituirlo en un auténtico instrumento de desarrollo.

Asimismo, el intercambio de experiencias y colaboración de las dependencias estatales, federales y municipales, a través de los diversos foros de comunicación, diálogo y consulta popular, instituidos para el análisis y discusión de materias específicas, han propiciado que los diversos aspectos que abarca el Convenio Unico de Desarrollo, se revisen y actualicen permanentemente para consolidar sus propósitos fundamentales.

A través del Convenio Unico de Desarrollo, se ha avanzado en materia de planeación para el desarrollo regional, aprovechando y fortalez-

leciendo los mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación; asimismo, se ha propiciado el fortalecimiento de las estructuras orgánicas estatales, mediante la transferencia de funciones y la participación del Gobierno Federal en empresas y organismos paraestatales de interés y alcance local, posibilitando el aprovechamiento de los recursos técnicos, materiales y humanos de la Federación, por parte de los Gobiernos de los Estados.

Las características del C U D como instrumento de planeación y reforma administrativa, ofrecen múltiples posibilidades de acción concertada entre los tres niveles de gobierno, para el logro de los propósitos de la política regional inserta en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Convenio ya no sólo incluye la transferencia de recursos financieros de la Federación a los Estados para la ejecución de los programas descentralizados, porque su estructura posibilita también el establecimiento de mecanismos, esquemas y procedimientos para la coordinación de las dependencias Federales y Estatales, en la ejecución de programas de interés nacional prioritarios que propician el desarrollo de los sectores y regiones que los Estados consideran estratégicos.

Los COPLADES cada vez son los mejores canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición de las acciones que

realizan entre sí, la Federación, los Estados y los Municipios, dando coherencia a los objetivos que persigue el C U D.

Asimismo, es necesario que los gobiernos estatales y municipales sigan participando en el proceso integral de la planeación, estableciendo esquemas para evaluar de manera permanente, rigurosa y sistemática, las acciones de sus dependencias y las necesidades de sus poblaciones, para encontrar nuevas formas de colaboración y cooperación, haciendo uso eficiente de los mecanismos que representan los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo y las potencialidades que contiene el Convenio Unico de Desarrollo. Esto hará posible avanzar en la definición de compromisos de acción mutua entre los tres niveles de gobierno para impulsar el desarrollo económico, armónico y equilibrado, por la vía del fortalecimiento del Federalismo.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO IV

1. - Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México 1980, pag. 51.
2. - González Ruiz, José Enrique. El Federalismo Mexicano desde el punto de vista Fiscal. Ed. U. N. A. M., pag. 45.
3. - Derecho Constitucional Mexicano. Textos Universitarios. México-1965, pag. 70.
4. - Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad de política de nuestro régimen. Norgis Editores, S. A., México 1969.
5. - Derecho Constitucional, sus antecedentes históricos y el Juicio de Amparo. Editorial. Cultura T. G. S. A., México 1961, pags, 272 y 273.
6. - Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México. 1983. pag. 110.
7. - Teoría de la Constitución. Editora Nacional, México 1966. pag. 421.
8. - Federalismo en Latinoamérica, Ed. UNAM. México 1973. pag. 16-17.
9. - Pesqueira Olea, Eduardo. Breves Notas acerca del Marco Jurídico del-Federalismo. Comisión Permanente de la RNFGE SPP. Ensenada, B. C., 1981.
10. - Zubieta López, Mario Alberto. El Federalismo y la Descentralización de la Vida Nacional. Editado por Héctor Medina Neri. México 1982, pag. 19
11. - De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Ed. ICAP. 1982, pag. 325.
12. - Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México 1982, pag. 116.
13. - De la Madrid Hurtado, Miguel. El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. Ed. Porrúa, México 1982, pag. 62.
14. - Op. Cit. pag, 80.
15. - Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México 1972, pag. 110.
16. - De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Ed. ICAP. México 1982, pag. 330.
17. - Op. Cit. pag. 329.

18. - Op. Cit. pag. 343 y 344.
19. - Reformado y adicionado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983.
20. - De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. Cit. pag. 363 y 365.
21. - Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1978. pag. 208.
22. - De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. Cit. pag. 365, 366 y 367.
23. - Op. Cit. pag. 335.
24. - Gil Valdivia, Gerardo. La distribución de competencias en materia Fiscal, en el Estado Federal Mexicano. Ed. UNAM. México 1976. pag. 35 y 36.
25. - Ruiz Massieu, José Francisco. Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación. Aspectos Jurídicos de la Planeación. S. P. P. Ed. Porrúa. México 1980. pag. 148.
26. - Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos. Sobre la nueva Administración Pública Mexicana. Ed. LIMUSA. México 1981.
27. - Ruiz Massieu, José Francisco. Naturaleza Jurídica del CUC. pag. 150
28. - El pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo. Colegio de Abogados de México. Ed. OLIMPO. pag. 120 y 128.
29. - Ruiz Massieu, José Francisco. Op. Cit. pag. 150.
30. - Artículo 74. Fracción IV, de la Constitución Política de los E. U. M.
31. - Ruiz Massieu, José Francisco. Op. Cit. pag. 151.
32. - De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. Cit. pag. 331.
33. - González Ruiz, José Enrique. El Federalismo, en sus aspectos financieros y educativos. Ed. UNAM. México 1976, pag. 45.
34. - Op. Cit. pag. 46.
35. - Gil Valdivia, Gerardo. La distribución de Competencias en Materia Fiscal. UNAM. pag. 36
36. - De la Madrid Hurtado, Miguel. Pensamiento Político. Ed. Talleres -- Gráficos de la Nación. P. R. I. México 1981. pag. 60 y 61.

CONCLUSIONES

1. El Convenio Unico de Desarrollo consiste en un acuerdo de voluntades celebrado entre dos o más personas de Derecho Público (Poder Ejecutivo Federal y Poder Ejecutivo Estatal), estructuradas por dos órdenes normativos de igual jerarquía, y enmarcadas dentro de la fórmula federal mexicana referente a la distribución de competencias entre un orden central y un orden estatal subordinándose ambas a la Constitución.
2. Los Acuerdos de Coordinación, son también instrumentos jurídicos -- por los cuales se transfieren derechos y obligaciones concretas para ambas partes, sólo que éstos, son suscritos entre una o más Dependencias de la Administración Pública Centralizada, y el Gobierno de una entidad federativa, sin la necesaria intervención del Presidente de la República, y pudiendo comprenderse dentro de algún programa del Convenio Unico de Desarrollo, no significando ello, que siempre se derivan de éste último.
3. El Convenio Unico de Desarrollo persigue importantes objetivos específicos entre los cuales, sobresalen los siguientes:
 - Atender las necesidades regionales, fortaleciendo las finanzas estatales e impulsar las actividades productivas en los Estados y Municipios.

- Impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la coordinación entre los Ejecutivos Federal y Estatal, para la realización de programas y acciones que propicien la Planeación Nacional del Desarrollo, la Descentralización de la Vida Nacional, y el Fortalecimiento Municipal, encaminados a obtener una sociedad más igualitaria.
- Promover la participación democrática de los distintos sectores de la sociedad, a nivel local.
- Impulsar la evolución armónica de las diversas regiones del país.
- Propiciar un acercamiento más adecuado entre gobernantes y gobernados.
- Fortalecer el Federalismo a través del apoyo económico a los Estados, respetando la distribución de competencias enmarcadas en la Constitución Política.
- Crear los instrumentos y mecanismos administrativos necesarios para poder canalizar los recursos financieros hacia las obras y servicios que se estipulen en el Convenio.
- Avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública, a través de la debida concurrencia de los Estados en el análisis de los problemas sociales y económicos de su población.
- Fortalecer el Sistema Federal establecido en la Constitución e impulsar el desarrollo socioeconómico equilibrado de las diversas regiones del País.

4. El principal fundamento legal que permite a la Federación suscribir -- Convenios para el desarrollo económico y social con los Estados, y éstos a su vez, con sus respectivos municipios, esta establecido en la -- Fracción X, del Artículo 115 Constitucional, aunque cabe señalar que algunas de las Constituciones Locales permiten al titular del Ejecutivo Estatal celebrar convenios con la Federación.
5. El Artículo 1859 del Código Civil para el D. F., establece que los principios relativos a los contratos serán también aplicables a los Convenios, por lo que concluimos, que el Convenio Unico al igual que los contratos consta de los mismos elementos de existencia y elementos de validez.
6. Considero que los Convenios Unicos de Desarrollo tienen diversas y -- específicas finalidades, pero así sean las más brillantes concepciones económicas sólo serán eficaces en el momento en que éstas pasen a -- ser acción y se encuadren en el marco jurídico del Derecho, porque la Economía, en cualquier régimen social requiere de convalidación jurídica, de ahí que el Derecho, es capaz de adoptar en sus instrumentos-legales las más avanzadas concepciones económicas y sociales como -- lo son, por ejemplo, los CUD'S, los Acuerdos de Coordinación, etc.
7. Legislaciones extranjeras como la Española, la Argentina y la Chilena, entre otras, contemplan también el uso de los Convenios entre sus diferentes niveles de Gobierno, con la finalidad de mejorar la eficiencia-

administrativa y darle mayor impulso a su desarrollo regional.

8. La Planeación, como tema político y como propósito de gobierno se ha convertido en un tópico recurrente en las campañas político-electorales, en los discursos del Poder Ejecutivo y en general de toda la retórica oficial, al grado de que se le ha considerado también como un "instrumento virtual" que puede sacar a un país de sus problemas, sin embargo, la realidad nos hace ver que la Planeación es un proceso abierto y muy complejo. Sin embargo, podemos concluir que la Planeación es una función de la administración, que consiste en alcanzar los objetivos generales de una institución a corto, mediano y largo plazo, definiendo las políticas o estrategias para llegar a ellos ordenadamente de acuerdo a las necesidades prioritarias existentes, dentro de un marco normativo en el que se desenvuelven las acciones y se dan las bases para la programación de financiamiento, administración, el control y la evaluación de los resultados obtenidos.
9. El sistema mexicano de Planeación, se concibe bajo el mandato constitucional de la rectoría del Estado como responsable del desarrollo, y se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación.
10. La Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, encuentra su fundamento en los Artículos 25, 26 y 73 Fracción XXIX-D Constitucionales, y representa la ordenación sistemática y previsoras con que cuenta el Ejecutivo Fe-

deral para llevar a cabo el ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política y las Leyes le otorgan, con el fin de regular el desarrollo y promover la vida económica, política y social de la nación.

11. Se observó que en el Artículo 26 Constitucional; 33, 34 y 35 de la Ley de Planeación y el 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consideran en su contenido la facultad que tiene el Presidente de la República (Jefe del Poder Ejecutivo Federal), de poder celebrar Convenios de Coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, con el fin de favorecer el desarrollo integral de las entidades federativas, por lo cual, se considera que dentro del Artículo 89 de nuestra Constitución Política, en el que se consagran las facultades y obligaciones del Presidente, se deberían considerar para su inclusión las atribuciones anteriormente mencionadas.

12. Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) son organismos de consulta, tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federal y Municipales, sobre la situación socioeconómica de la entidad, y podrían considerarse también, como los sensores de la economía nacional. Además tienen las funciones de coordinar el control y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo; sugerir a los Ejecutivos Federales y Estatales programas y acciones a concertar en el marco del C.U.D., y proponer programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad.

13. El Federalismo es una forma de organización estatal, al mismo tiempo de ser un sistema comunitario adoptado por un conjunto de países, que se expresa en la existencia de una pluralidad de centros de poder soberanos y coordinados entre sí, que al coincidir en las decisiones jurídico-políticas fundamentales, constituyen el poder nacional. También se le puede considerar como la unión permanente de Estados autónomos, basada en el libre convenio y al servicio del fin común de auto conservación de todos los Estados miembros, con constituciones propias, pero sujetos a una Constitución superior que da la pauta para organizar a la Federación y a los propios Estados, mediante un sistema de distribución de competencias.

14. El Federalismo mexicano se sustenta en tres puntos importantes que son, primero, la existencia de estados independientes, libres y soberanos; segundo, la alianza que pactaron entre sí; y tercero, la creación de una nueva entidad coexistente, derivada de dicha alianza, que es la federación, y cabe señalar, que además de ser una forma de organización política, es también un esquema en donde los Convenios Unicos de Desarrollo pueden lograr que las entidades y regiones más deprimidas y marginadas del país, alcancen el desenvolvimiento económico y social que necesitan.

15. El Convenio Unico de Desarrollo, es producto del pensamiento jurídico-económico de la actualidad, que está contribuyendo a fortalecer el Federalismo, y logrando así, erradicar el centralismo, vicio de nuestro sis

político, que se debe en gran parte, a la amplitud de los ámbitos de competencia de la Federación, y consecuentemente, a las reducidas esferas de competencia de los Estados; a la ineficacia de las normas jurídicas - que consagran la descentralización; al Control de la Federación del sector paraestatal; a la desproporción de las fuentes fiscales entre la Federación y los Estados; al gran número de funcionarios federales distribuidos en toda la República; y principalmente a la cantidad de atribuciones y desmedido poder del Ejecutivo Federal.

16. El éxito de los Convenios Unicos de Desarrollo dependerá de la observancia de ciertas recomendaciones que se sugieren a continuación:
 - I. Respeto del Ejecutivo Federal a las soberanías de las entidades federativas.
 - II. Alentar la explotación racional de los recursos naturales propios de cada Estado como una manera de fortalecer su economía.
 - III. Permitir a los Ejecutivos Estatales el ejercicio de su derecho y responsabilidad para elegir los objetivos y metas de los convenios, adecuándolos a las prioridades de los planes de desarrollo económico y social de sus entidades.
 - IV. Otorgar a las entidades federativas los recursos necesarios para integrarlas al desarrollo nacional, considerando a los convenios, como conductos financieros.

- V. Celebrar Convenios, de preferencia con las entidades más marginadas que reclamen el auxilio federal, tanto técnico como financiero, equilibrando así, el desarrollo del país.
- VI. Apoyar los programas turísticos, comerciales e industriales de aquellos Estados que por su situación geográfica fronteriza están en mejores posibilidades de atraer divisas.
- VII. Crear mecanismos que permitan a ambas partes exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas, inclusive adaptando alguna figura administrativa de arbitraje.
- VIII. Cuidar que los C. U. D. 'S partan en base a una igualdad jurídica que permita a los Gobernadores el ejercicio de su colaboración, evitando así, que se conviertan en agentes de la Federación.
- IX. Incluir un capítulo en el que se fijen las prioridades sectoriales y las acciones de los Planes o Programas de cada Estado, en una forma más objetiva.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1982.

Acosta Romero, Miguel. Martínez Morales, Rafael. Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal. Editorial - Porrúa. México 1982.

Camacho Solís, Manuel. El Desafío Municipal. El artículo 115 en la estrategia de Descentralización. Cuadernos de Política y Administración Pública No. 29 Editorial. I. N. A. P. México 1983.

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial SIGLO XXI, - México 1978.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial U. N. A. M. ---- México 1980.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. -- Editorial I. C. A. P. México 1982

De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional , Editorial Porrúa. México 1980

De la Madrid Hurtado, Miguel. El Pensamiento Económico en la Constitución de 1857. Editorial Porrúa. México 1981.

De la Madrid Hurtado, Miguel. (Coordinador) Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. México 1981.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Exposición de Motivos a la Ley de Planeación, Presidencia de la República. 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel y Labastida Ochoa, Francisco (Coordinador) Planeación para el Desarrollo S. P. P. Varios Autores Editorial --- FONDO DE CULTURA ECONOMICA. México 1981.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México 1984.

Exposición de Motivos a las Reformas del artículo 115 Constitucional Presidencia de la República. México 1982.

Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa México 1978.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1979.

García Sánchez, José. Naturaleza de los Convenios Unicos de Coordinación, en "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal" Enero-Marzo No. 1. México 1981.

Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano. Editorial MODELO-, S. A. Septentas, México 1975.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)
Discusiones sobre Planificación. Editorial SIGLO XXI, México 1981.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M. , El Federalismo
en sus Aspectos Educativos y Financieros. Varios Autores. Editorial--
U. N. A. M. México. 1976.

Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones
sobre la Realidad Política de nuestro Régimen. Editorial C. E. C. S. A. , --
México 1981.

Moreno Díaz, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial PAX
México 1979.

Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales Editorial U. N. A. M. ----
México 1980.

Nova Monreal, Eduardo. El Derecho como obstáculo al cambio social--
Editorial SIGLO XXI. México 1981.

Oñate Santiago, y Pantoja David. El Estado y el Derecho. ANUIES Edi--
torial Edicol. México 1977.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de--
México. Editorial I. N. A. P. México 1984.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República. Po
der Ejecutivo Federal.

Rufz Massieu, José Francisco. El Desafío Municipal. Elementos Básicos del Artículo 115. Cuadernos de Política y Administración Pública- No. 29 Editorial I. N. A. P. México 1983.

Rufz Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública. Editorial LIMUSA. México 1980.

Sánchez Medal, Ramón. De los Contratos Civiles. Editorial Porrúa --- México 1978.

Sayeg Helú, Jorge. El Nacimiento de la República Federal Mexicana. - Editorial EDIMEX. México 1974.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa 1982.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico. Editorial Porrúa México 1982.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial ---- Porrúa . México 1980.

Zamora y Valencia, Miguel Angel. Contratos Civiles. Editorial Porrúa- México. 1981.

L E G I S L A C I O N

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal coordinará las acciones que requiera el cumplimiento de los Convenios de Coordinación, celebrados-- con los Ejecutivos Estatales, publicado en el Diario Oficial de la Federa ción del 5 de julio de 1982.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. México 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. 1984

Ley de Planeación. Presidencia de la República. 1983.

Diccionario de Política. Bobbio Norberto. Mateuci Nicola. Dos Tomos, Editorial SIGLO XXI. México 1982.

Diccionario de Sinónimos. Editorial TEIDE. Barcelona, España. 1981.