

510

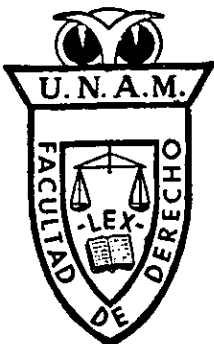


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA CONCURRENCIA EN MATERIA AMBIENTAL



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA

JESUS ALFREDO SALAZAR HAM

ASESOR: LIC. FEDERICO JAVIER ARCE NAVARRO

MEXICO, D. F.

2000

287035



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 22 de noviembre del 2000

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, SALAZAR HAM JESUS ALFREDO con número de cuenta 9562020-2, ha elaborado la tesis denominada "LA CONCURRENCIA EN MATERIA AMBIENTAL", bajo la asesoría del Lic. Federico Javier Arce Navarro y la Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Lic. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

México D.F. a 10 de noviembre del 2000

Lic. Pedro Nogueroń Consuegra

Director del Seminario de
Derecho Administrativo
Facultad de Derecho
U.N.A.M.
P r e s e n t e

Con fecha 4 de abril del presente año, me fue autorizada la direcci3n de la tesis titulada "**La Concurrencia en Materia Ambiental**", del alumno **Jesús Alfredo Salazar Ham**, misma que se encuentra inscrita en ese seminario a su digno cargo.

Por tratarse de una investigaci3n que reúne todos los requisitos académicos, es mi criterio que debe ser aprobada a fin de que su autor continúe con los trámites administrativos necesarios para presentar su examen profesional.

Al agradecer de antemano su atenci3n a la presente, me permito poner a su consideraci3n el mencionado trabajo y a la vez reiterarle las seguridades de mi distinguida consideraci3n.

Atentamente

Lic. Federico Javier Arce Navarro

A mi madre, por su confianza y carácter,
demostrando que para salir adelante se debe luchar todos los días.

A mi padre, por todo el apoyo y confianza que me ha
dado siempre y especialmente en esta etapa tan importante de mi vida.

A mis hermanas, Diana y Sonia que junto con mis
cuñados, me han brindado cariño, críticas y consejos.

A mi asesor, el Lic. Federico Arce Navarro, ya que sin su
paciencia y ayuda, no hubiera sido posible la elaboración de este trabajo.

A mis amigos del Colegio Williams, especialmente a Mariana,
Camilo, Jorge, Ken, Munir, Oscar y Felipe que siempre estará con nosotros.

A todos mis amigos y compañeros de la facultad, en especial a:
Angel, Angélica, Aniza, Antonio, Diana, Elda, Fabián, Federico A.,
Federico B., Humberto, Javier, Jordi, Laura, Luis, Mónica, René y Uriel, con
los que tuve la fortuna de compartir gratas experiencias durante esta época.

A Manuel Fuentes Bove y familia, ya que
sin su apoyo, no hubiera sido posible que llegara este día.

A todas aquellas personas que me auxiliaron para la
elaboración de este trabajo, especialmente al Lic. Alejandro Olmedo.

Andrea, gracias por estar a mi lado y compartir
todo esto; sin tu amor y confianza no hubiera sido posible.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES

1.1 El federalismo mexicano	4
1.2 Características del Estado federal mexicano	8
1.3 Tipos de federalismo	12
1.4 El federalismo en los Estados Unidos de América	14
1.5 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	16
1.6 La Constitución Política de la República Mexicana de 1857	21
1.7 El artículo 124 vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	26

CAPÍTULO 2 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

2.1 Definición	29
2.2 Necesidad de la distribución de competencias	30
2.3 Principios de la distribución de competencias	32
2.4 Reglas para la distribución de competencias	35
2.5 Finalidad de la distribución de competencias	36
2.6 Sistemas de distribución de competencias	39
2.6.1 La competencia en materia de salud	45
2.6.1.1 Facultades de la Secretaría de Salud	47
2.6.2 La competencia en materia de educación	49
2.6.2.1 Facultades de la Secretaría de Educación Pública	50

2.6.3	La competencia en materia de asentamientos humanos	54
2.6.3.1	Facultades de la Secretaría de Desarrollo Social	55
2.6.4	La competencia en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente	58
2.6.4.1	Facultades de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	61

CAPÍTULO 3 LA CONCURRENCIA

3.1	Definición	69
3.2	Tipos de concurrencia	74
3.2.1	Jurisdiccional	74
3.2.2	Ejecutiva	75
3.2.3	Legislativa	77
3.3	La concurrencia en el federalismo mexicano	78
3.4	La concurrencia en las leyes generales	81
3.4.1	La concurrencia en la Ley General de Salud	83
3.4.1.1	Facultades de la federación	89
3.4.1.2	Facultades de los estados	90
3.4.1.3	Facultades de los municipios	90
3.4.2	La concurrencia en la Ley General de Educación	91
3.4.2.1	Facultades de la federación	95
3.4.2.2	Facultades de los estados	97
3.4.2.3	Facultades de los municipios	98
3.4.3	La concurrencia en la Ley General de Asentamientos Humanos	100
3.4.3.1	Facultades de la federación	106
3.4.3.2	Facultades de los estados	107
3.4.3.3	Facultades de los municipios	108

CAPITULO 4
LA CONCURRENCIA EN MATERIA AMBIENTAL

4.1	Facultades implícitas y explícitas	112
4.2	La fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional	120
4.3	La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente como ley de distribución funcional	131
4.3.1	Facultades de la federación	133
4.3.1.1	De política y normatividad general	136
4.3.1.2	Atendiendo a los bienes, zonas y circunscripciones territoriales	138
4.3.1.3	Atendiendo a materias determinadas	139
4.3.2	Facultades de los estados	143
4.3.3	Facultades de los municipios	146
4.3.4	Facultades de distribución funcional	153
CONCLUSIONES		158
BIBLIOGRAFÍA		161

INTRODUCCIÓN

Encontramos en nuestra Constitución que el Estado Mexicano, ha adoptado como forma de gobierno un sistema federal, para organizar los poderes públicos, creando diferentes órdenes de gobierno.

La Constitución establece un sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que permite la atención adecuada de las autoridades en la vida pública, que de otro modo, generarían incertidumbre jurídica para los gobernados provocando confusiones, caos e ingobernabilidad.

Como consecuencia del proceso histórico de nuestro país, construido desde el centro, se han sucedido distintas formas para distribuir competencias entre los diferentes niveles de gobierno buscando atender y garantizar la adecuada atención de los diferentes asuntos de la nación.

Derivado de las necesidades actuales de la sociedad y en la búsqueda de atender en forma expedita sus nuevos fenómenos, a nivel constitucional, se plantea a la concurrencia como una alternativa para transferir funciones entre los órdenes de gobierno, generando capacidades de gestión a nivel local y regional para atender necesidades apremiantes de los ciudadanos que con anterioridad eran atendidas desde el centro.

Dentro de los autores clásicos de la doctrina constitucionalista nunca se vislumbró la posibilidad que la distribución competencial llegara a tener un origen que no fuera la Constitución. Sin embargo, en una revisión del proceso de modificación del artículo 73

constitucional, podemos apreciar que éste se ha reformado otorgando facultades para que el Congreso de la Unión pueda emitir leyes concurrentes, mismas que se realizan para permitir la adecuada atención de las autoridades federales, estatales y municipales en materias cada vez más específicas, provocando nuevos modelos de gestión administrativa.

En ese sentido, la concurrencia ha propiciado una vida local intensa que compite con los centros de decisión federal por el control de materias y actividades, propiciando, hacia los Estados cada vez más, una mayor autonomía de gestión derivada de procesos paulatinos de asunción o descentralización de facultades.

Para comprender nuestro sistema de distribución de competencias, es necesario exponerla a partir de la noción de federalismo. Por ello, el primer capítulo está dedicado a estudiar su concepto, sus características, el federalismo en los Estados Unidos de América, así como la evolución del artículo 124 en la Constitución Federal, desde 1824 hasta nuestros días.

En el segundo capítulo se comienza con el análisis de lo que significa la distribución de competencias, sus principios, su finalidad y el modelo de distribución que encontramos en nuestra Constitución; en seguida, se explica cómo se establece la competencia, en las materias de salud, educación, asentamientos humanos y equilibrio ecológico, además de examinar las facultades del Ejecutivo Federal que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a los órganos encargados de llevar a cabo funciones administrativas en dichas materias.

El tercer capítulo se avoca al estudio de la concurrencia. Ahí analizamos cómo se presenta en las leyes que regulan las materias de salud, educación y asentamientos humanos, así como la naturaleza de los convenios de coordinación como instrumentos de distribución funcional.

El último capítulo, fue dedicado a la concurrencia en materia ambiental, dejando en claro que un trabajo como el presente podría resultar pretencioso si no se hiciera alguna reserva: no se profundizó sobre cada una de las materias que comprende la legislación ambiental en términos estrictamente sectoriales, sino sólo mediante la revisión de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente respecto de aquellos preceptos relativos a la distribución de facultades entre la Federación, los Estados y los Municipios.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

Los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, México) atraviesan por un período en el que los problemas acumulados del régimen obligan a replantear algunos aspectos básicos en torno a la vida institucional y normativa del país. El tema del federalismo es un buen ejemplo del desfase que evidencian algunos de nuestros referentes jurídicos más importantes, en relación con nuestra realidad social.

1.1 EL FEDERALISMO MEXICANO

El federalismo es entendido como:

“Un modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos que tiene por objeto proteger la existencia y la autoridad de todos los gobiernos. Al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones.”¹

En relación con la adopción del sistema federal en México se presentan dos posiciones diferentes. Tena Ramírez² afirma que:

¹ *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. 4, Aguilar, España, 1979, p. 748.

² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 23a. ed., Porrúa, México, 1989, p.116.

“Al consumarse la independencia en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente sino un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato.”

Jorge Carpizo,³ en cambio, dice:

“En México, el Estado Federal sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, o sea, la situación en 1823 —varios Estados declarados libres y soberanos— era similar a la del vecino del norte”.

Asumir como válida la primera opinión significa que es permisible que la Constitución prevea cualquier forma de distribución de competencias, lo que propendería a una dinámica centralizadora, o de federalización de facultades, sin más restricciones que las de cuidar una técnica jurídica adecuada.

Validar la segunda opinión, implica por su parte, reconocer una verdadera identidad de cada uno de los estados y un propósito de unirse en una federación, donde los poderes federales, establecidos por la Constitución, ejercieran las facultades que conscientemente se le delegan, en función de la defensa de los intereses comunes.

Ninguna de las dos ideas es absolutamente válida, ya que, si bien es cierto que existía una tendencia a la desunión, también es cierto que las raíces históricas de nuestro país corresponden a un Estado centralizado que, en el mayor de los casos, erigió a los Estados de manera autoritaria para lograr un proceso incipiente de descentralización de poderes.

³ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 3a. ed., UNAM, México, 1979, p. 250.

Por otro lado, dentro de las ventajas del sistema centralista respecto del federalista es que no se trata solamente de una técnica de organización, sino que la idea del centralismo comporta también la intención de atender las necesidades regionales.

La anterior distinción es importante, pues en los términos de la doctrina del federalismo se establecen los límites de la descentralización de facultades en materias de interés para todos los habitantes. En cambio, si al federalismo mexicano lo reconocemos sólo como una técnica, entonces podremos reconocer los límites de la centralización en función de los criterios de eficiencia del Estado.

En términos materiales el federalismo mexicano ha sido, hasta hoy, claramente centralizador, por lo que se acepta la necesidad de descentralizar, y resulta especialmente importante determinar cuál será su desarrollo, así como determinar las facultades mínimas que deben estar centralizadas, y cuáles otras deberían trasladarse a los Estados de la Unión para garantizar una mayor eficacia de las acciones y políticas de beneficio para la totalidad del país.

Felipe Tena Ramírez⁴ nos aporta su concepto sobre la federación, señalando que:

“... no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos, así tome en cuenta para hacerlo circunstancias regionales.”

En su adopción, se consideró conveniente mantener a nivel estatal la competencia en asuntos que afectan y preocupan a la población local y,

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Ob. cit.*, pp. 131, 132.

Independientemente de la relación entre la federación o el gobierno federal y los estados o gobiernos estatales, subsiste a cargo del primero la representación de la nación, lo que Tena Ramírez⁷ expresa así:

“... la ley suprema considera que el gobierno central representa a la nación, es donde se consagra constitucionalmente la tesis al principio expuesta; los órganos centrales, generalmente llamados federales, no son simplemente titulares de la porción de facultades sustraídas a los estados, sino que, además suelen ser representantes del todo llamado nación.”

1.2 CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

En relación con las características o peculiaridades del sistema federal, encontramos las opiniones de Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Roberto Ortega Lomelín y Feliciano Calzada.

Ignacio Burgoa⁸ señala que el sistema federal se caracteriza por:

- “Autonomía democrática de las entidades (...) en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial;
- Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;
- Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal;
- Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Ob. cit.*, pp. 132- 134

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., Porrúa, México, 1991, pp. 414, 415.

legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.”

Jorge Carpizo,⁹ por su parte, señala:

- “Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- Las entidades federativas gozan autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y
- Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.”

Roberto Ortega Lomelín¹⁰ destaca:

- “Un orden jurídico supremo, es decir, el orden constitucional, que crea dos poderes que le están subordinados y que están coordinados entre sí: el federal y el de los estados miembros. Esto es, prevalece un principio formal de descentralización política en el que predomina la coordinación y no la subordinación del orden jurídico local respecto del federal.
- Un sistema explícito y complejo de distribución de competencias que permite la coexistencia de los dos órdenes jurídicos creados por la constitución.

⁹ CARPIZO, Jorge, *Ob. cit.*, p. 256.

¹⁰ ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El nuevo federalismo: la descentralización*, Porrúa, México, 1988, pp. 66-67.

- Autonomía de los estados miembros, entendido como la capacidad para otorgarse su propia ley fundamental para su régimen interno, pero sin contravenir el pacto federal, adoptando necesariamente las decisiones políticas fundamentales aplicables en el orden federal.
- Existencia de mecanismos y reglas que tienden a evitar que se vulnere el pacto federal, es decir, a la preservación de su integridad jurídica y política.
- Para la federación los estados miembros son jurídicamente paritarios, es decir, iguales, y entre sí también lo son, no obstante subyace en la Unión la idea de solidaridad.
- La coordinación y cooperación entre la federación y los estados miembros han sido principios que se han desarrollado progresivamente, elevándose incluso a rango constitucional. Por consiguiente, es de sostenerse que México vive un federalismo competencial con fuertes rasgos orgánicos y con elementos crecientes de tipo cooperativo.”

Feliciano Calzada Padrón¹¹ nos dice que:

“En principio, todo estado federal es el integrado por un grupo de estados que, sin perder su propia soberanía, se pliegan al interés supremo de la nación de la que forman parte, como expresión de su propia soberanía. Ello se resume en lo que se ha llamado pacto federal, el que opuesto a la forma central o unitaria de gobierno, dé paso al establecimiento de un estado que se superpone a las demás entidades, al tiempo que se encarga de mantener un equilibrio de poder entre las mismas, velando de manera general por los intereses de la federación, y siendo el titular de la soberanía de la nación que la integra.

En el estado federal coexisten varios gobiernos, sin que implique una rivalidad o competencia por el poder, puesto que la Constitución que se

¹¹ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, Harla, México 1990, p. 207.

da a sí misma la nación, confiere los diferentes ámbitos e instancias de poder, que permiten integrar las diversas partes con el todo, en completa armonía y jerarquía.

Entre las características que reviste un Estado Federal podemos destacar las siguientes:

- El estado, miembro de la federación, goza de autonomía constitucional, y se da a sí mismo su propia Constitución local, que le permite determinar su régimen interno, en perfecta armonía con la Constitución Nacional;
- Los estados de la federación intervienen por igual en el proceso de reforma de la Constitución General;
- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades;
- El estado federal posee dos tipos de normas: I) Las que velan por la totalidad del territorio que lo conforma, creadas por el congreso de la federación, y II) Las que atañen exclusivamente al territorio de cada estado, emanadas del congreso local;
- El municipio constituye la base de la división territorial y de su organización política y administrativa. El artículo 115 de nuestra Constitución enuncia todas las características que le son propias, lo define en calidad de "municipio libre", y determina su autonomía administrativa;
- La forma federal de gobierno, permite establecer un equilibrio de poderes constitucionales, e imposibilita el riesgo de que se erija un poder omnipotente."

Aun cuando no es la intención teorizar sobre este tema, presentamos las opiniones más representativas de cada uno de los autores consultados para destacar lo que, consideramos, son las características del Estado Federal, llegando a las siguientes conclusiones:

- a) En el sistema federal subsisten dos órdenes de gobierno de idéntica jerarquía y coextensos. Esto es, cualquier norma, especialmente las que distribuyen competencias, debe ajustarse al sistema federal, respetando la idéntica jerarquía de la federación y los estados, estableciendo, necesariamente, mecanismos que permitan su coordinación.
- b) La federación presenta un sistema complejo de distribución de competencias basado en la exclusión respecto de lo no reservado al orden federal es competencia de los estados, pero matizado por normas especiales que han obedecido a un dinamismo de los problemas reales.
- c) Bajo estos conceptos, la búsqueda de un esquema constitucional debe partir del sistema de reservas del artículo 124 y buscar fórmulas compatibles, más creativas, que no impliquen simplemente una contravención al esquema básico.
- d) Constitucionalmente, por aquellas facultades que ejercen sin contravenir la federal, incorporando conceptos, previendo mejores garantías, más eficientes sistemas de distribución de las tareas con los municipios o incorporando nuevas políticas que reflejen las aspiraciones sociales de cada estado.

1.3 TIPOS DE FEDERALISMO

En esta materia nos apoyaremos en las ideas de Geoffrey Sawer¹², quien identifica tres tipos de federalismo: coordinado, cooperativo y orgánico.

“El federalismo coordinado (o competencial), es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados

¹² citado por Ortega Lomelín, *Ob. cit.*, pp. 57-59

actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones...”

“El federalismo cooperativo, implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines...”

El mismo autor señala que los mecanismos de cooperación pueden clasificarse en seis métodos:

- a) “Colaboración informal, a través de asesoría y consejo técnico;
- b) Acuerdos formales sobre determinados aspectos administrativos;
- c) Intercambio y prestación común de servicios del personal técnico;
- d) Colaboración legal, a fin de hacer efectivas las leyes federales en el terreno local y viceversa;
- e) Ayudas en dinero a los Estados y créditos federales, y;
- f) Cooperación horizontal, materializada en arreglos y convenios entre regiones, sin intervención del gobierno federal.”

“El federalismo orgánico es aquél en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a que llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo muy acusado.”

Roberto Ortega Lomelín¹³ hace un diagnóstico del federalismo mexicano cuando dice:

“Así, se puede decir que el federalismo orgánico se ha sobrepuesto al federalismo competencial hasta que los costos crecientes, la ineficacia

¹³ *Idem.* p. 59.

acumulada, el exceso en la concentración y los costos sociales y políticos han abierto progresivamente elementos de un federalismo cooperativo.”

Lo deseable, desde nuestro punto de vista, es que la federación mexicana tenga una base clara de distribución de competencias, suponiendo un modelo coordinado de federación, que se auxilie de mecanismos formales de cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno y que aseguren la efectividad de sus acciones.

1.4 EL FEDERALISMO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Entre los principales textos que pueden haber influido en los constituyentes mexicanos se encuentra la Constitución de los Estados Unidos de América. En la práctica del federalismo norteamericano ha tenido cabida un criterio de atribución de competencias, cuyo origen no radica en la literalidad de la norma constitucional.

En virtud de criterios de oportunidad se ha llegado a admitir que los estados miembros legislen sobre materias que originalmente se habían atribuido a la federación, siempre y cuando no lo hagan contra una prohibición constitucional expresa y no se trate de materias que, por su naturaleza, demanden un estatuto uniforme para todo el territorio nacional.

Existen diversos sistemas para distribuir competencias entre la federación y los estados. México sigue, en principio, el mismo sistema que el estadounidense: todo aquello que no está *expresamente* atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La Constitución distingue lo que los poderes de la unión pueden hacer, y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

El postulado anterior está enunciado en el artículo 124 de nuestra Constitución; sin embargo, difiere del estadounidense en que nuestro precepto distingue que las facultades federales tienen que estar "expresamente" señaladas. La palabra "expresamente" no aparece en el correspondiente artículo estadounidense, lo que es de especial importancia, como lo examinaremos posteriormente.

La palabra "expresamente" juega un papel relevante en el mencionado precepto, que tiene su antecedente en el segundo punto, del Artículo Seis de la Constitución de los Estados Unidos de América, que dice:

"Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado."

La Constitución de los Estados Unidos de América determinó que cada estado retenía su soberanía, libertad e independencia, y que la facultad que no estuviera expresamente concedida se reservaba a los estados o al pueblo.

La enmienda décima de dicha Constitución¹⁴ admitió el precepto anterior de la confederación, pero suprimió la palabra "expresamente", y esta omisión fue valorada como que el "gobierno nacional puede ejercer poderes incidentales, en adición a aquellos que le han sido expresamente otorgados".

¹⁴ Enmienda X: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, queda reservados a los Estados respectivamente o al pueblo."

En México, el constituyente de 1856-1857 aceptó la palabra "expresamente", con lo que claramente se indicó que no se deseaba que se diera la misma interpretación al precepto que en los Estados Unidos.

1.5 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

"Lorenzo de Zavala afirmó que el manual y modelo para los constituyentes mexicanos era la Constitución estadounidense, de la que corría una mala traducción impresa en las ciudades de México y Puebla. Sin embargo, Gustavo R. Velasco indica que esa Constitución no fue citada en el congreso constituyente, y que tampoco se mencionó por alguno de sus autores. Empero, en las crónicas del acta constitutiva, en varias ocasiones se hace alusión a las instituciones estadounidenses."¹⁵

Para Jorge Gaxiola¹⁶: "en don Miguel Ramos Arizpe influyó el proyecto de Constitución para la República Mexicana, redactado por Esteban F. Austin, quien en su proyecto mezcló principios de las constituciones estadounidense y de Cádiz.

En el manuscrito de su proyecto, Austin escribió que de la Constitución de Cádiz se debían copiar los artículos 133 a 139, en lo que respecta a la formación de las leyes; del 225 al 227, en lo relativo a los secretarios de Estado y del 246 al 281, para la administración de justicia.

El proyecto de Austin estaba redactado en inglés, y entre los artículos que se tradujeron se encuentran aquellos relativos a la organización del poder ejecutivo. Así, entre los principales documentos que inspiraron a los

¹⁵ cf. CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, 7a. ed., México, 1999, p. 275.

¹⁶ Citado por Carpizo en *Estudios Constitucionales*, Porrúa, 7a. ed., México, 1999, p.275.

constituyentes mexicanos de 1824 se pueden enunciar: la Constitución de los Estados Unidos de América , la Constitución de Cádiz y el proyecto de Austin.”

“La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, redactada y aprobada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, consta de siete títulos subdivididos en secciones, y de 171 artículos; divide a México en diecinueve estados y cinco territorios. Facultó a cada estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias, como se hacía en los Estados Unidos, y según lo tenía previsto la Constitución de Cádiz. Adoptó un sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal.

La división de poderes se hacía de acuerdo con la doctrina clásica de Montesquieu: poder ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo se depositaba en una sola persona, el Presidente de la República, al tiempo que se instituía el cargo de vicepresidente; el poder legislativo estaba compuesto por dos cámaras, la de diputados y la de senadores; y el judicial, que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia. Se fijaba un periodo de cuatro años para los cargos de presidente y vicepresidente de la república.”¹⁷

“La Constitución de 1824 determinó la forma de Estado Federal, inclinándose por el republicanismo (art. 4); consagró el principio de la separación de poderes con cierta preeminencia en favor del legislativo (arts. 6 y 7). Depositó el poder ejecutivo en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y creó la figura del vicepresidente, contemplando el principio de no reelección relativa; de esta manera, quien hubiese ocupado el cargo de presidente podría volver a ocuparlo después de un periodo intermedio que, entonces, era de cuatro años.

¹⁷ cf. CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, Harla, México, 1990, pp. 71, 72.

El presidente y el vicepresidente eran electos por los Congresos estatales, correspondiendo al de la Unión verificar el triunfo del ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos y de aquel que hubiere ocupado el segundo lugar, declarándolos, respectivamente, presidente y vicepresidente. (arts. 74 a 94).

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia eran electos por las legislaturas de los estados y el cómputo de los votos correspondía a la Cámara de Diputados (arts. 127 a 133). Estableció algunos derechos de seguridad jurídica en materia penal (arts. 146 a 156). Organizó el gobierno particular de los estados precisando las obligaciones de esas entidades federativas y ciertas restricciones a sus poderes. Esta Constitución no se refirió de manera directa al municipio, disponiendo en su artículo 161, fracción I que los estados tenían la obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a la Constitución ni al acta constitutiva. Con base en dichas facultades, a partir de ese año aparecieron las primeras constituciones de los nacientes estados, así como las primeras leyes orgánicas municipales (arts. 157 a 162). Diseñó un sistema de reformas constitucionales, basado en la participación de dos asambleas consecutivas; una legislatura calificaría las reformas y adiciones y la siguiente las aprobaría o rechazaría (art. 169).¹⁸

La Constitución mexicana de 1824 tuvo como uno de sus principios fundamentales la idea de separación de poderes. Su artículo sexto expresó:

"Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial..."¹⁹

¹⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1995, p. 90.

¹⁹ cf. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 15a. ed., Porrúa, México, 1989, p.155

Ya encontramos esta fórmula en el artículo noveno del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, firmada el 31 de enero de 1824, y es la expresión que adoptaron los constituyentes, de acuerdo con el pensamiento de Locke y Montesquieu, para asegurar que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece.

Los constituyentes mexicanos se enfrentaron al problema de crear y atribuir funciones a esas ramas del poder y, al mismo tiempo, establecer las relaciones que deben y, necesariamente, tienen que existir entre esos poderes. Es decir, era necesario construir un sistema de gobierno.

Jorge Carpizo²⁰ nos dice:

"Entendemos por sistema de gobierno la existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la conformación de la unidad estatal y que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad.

Este concepto implica que lo que determina y circunscribe un sistema de gobierno son las relaciones, los pesos y contrapesos que existen, principalmente, entre los poderes ejecutivos y legislativo, las que determinan y circunscriben un sistema de gobierno."

Sobre el sistema de gobierno que se asentó en la primera Constitución, el mismo Carpizo²¹ recoge diversas opiniones, y dice que Antonio Martínez Báez, Daniel Moreno, José C. Valadés y Jorge Sayeg afirman que se estableció un sistema presidencial. Los últimos tres sostienen que el sistema

²⁰ cf. CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Porrúa, 7a. ed., México, 1999, p. 272.

²¹ citados por CARPIZO en *Ob. cit.*, p. 273.

presidencial de 1824 se basó en el modelo estadounidense, pero, mientras para Sayeg el presidente gozó de una amplia autonomía política que lo determinó en el verdadero centro de poder, para José C. Valadés la supremacía y los mayores poderes se le concedieron al congreso, ya que la Constitución dejó a éste una autoridad sin límites, porque los liberales llegaban a los primeros congresos con un gran temor hacia el despotismo de un caudillo; de ahí su defensa por el principio de la división de poderes y de la supremacía del legislativo.

De lo anteriormente expuesto se puede desprender que:

- a) La Constitución Mexicana de 1824 asentó un sistema presidencial de gobierno sin tintes parlamentarios.
- b) En la Constitución hay una inclinación a fortalecer al poder legislativo, pero se creó un ejecutivo fuerte.
- c) Entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917, hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto de la estructuración del poder ejecutivo.

Ahora expliquemos los puntos anteriores:

A) La Constitución Mexicana de 1824 estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios, porque el presidente era electo por las legislaturas locales, sólo excepcionalmente por el Congreso Federal; pero aun cuando fuese designado por éste, no sería responsable políticamente ante él. El presidente, para desempeñar su cargo, no necesitaba la confianza del congreso.

B) El congreso tenía una serie de facultades importantes, incluida la de interpretar la Constitución. Sin embargo, el Poder Ejecutivo era fuerte, principalmente porque:

- Tenía la facultad de veto;
- Frente a sí tenía un congreso dividido en dos cámaras;
- La ley fundamental le atribuía facultades amplias, y;
- Era quien publicaba y ejecutaba las leyes.

Frente a los derechos del presidente, el congreso poseía una serie de atribuciones importantes, pero algunas de ellas podían haber servido de control político frente al ejecutivo para ampliar de manera metaconstitucional las facultades otorgadas.

C) Respecto de la estructuración del sistema de gobierno en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 encontramos grandes coincidencias, como:

- La existencia del veto como facultad del presidente
- El Congreso dividido en dos cámaras
- Un solo periodo de sesiones del congreso
- La forma para convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de 1923.

1.6 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857

“La Constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, entre otras cosas porque no existía veto, el congreso era unicameral y con dos periodos de sesiones. En 1857, el centro del poder plasmado en la Constitución se encontró en el poder legislativo.

El federalismo nació en la Constitución de 1824, reimplantado por el acta de reforma de 1847. Después de la intermedia vigencia centralista de las constituciones de 1836 y 1843, se inserta definitivamente en la Constitución de 1857. El congreso de 1856-1857 había optado en sus inicios por la reimplantación de la carta fundamental del 4 de octubre de 1824, el acta constitutiva del 31 de enero del mismo año y el acta de reforma de 1847.”²²

Jorge Carpizo nos dice que: “El 16 de octubre de 1855 se convocó nuevamente a un Congreso Constituyente para que decidiera el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno. Al año siguiente, Ignacio Comonfort decidió promulgar el llamado “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, cuya tendencia era exclusivamente centralista.

Pero en el congreso se infiltró el espíritu federalista y diseñó un sistema federal, inspirado en el estadounidense, pero con notas distintas y peculiaridades que, con los años, se han acentuado y perfilado, hasta construir un régimen de características surgidas de la realidad.”²³

El artículo 50 dictaba que el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

El primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, en agosto de 1842, señalaba:

²² cf. CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Ob. cit.*, p. 217.

²³ cf. CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Porrúa, 7a. ed., México, 1999, p. 86.

"Todas las atribuciones y facultades que no se otorgan específicamente al Congreso Nacional, poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos."²⁴

De la misma manera, en el artículo 71 del segundo proyecto de Constitución de 1842, se señaló:

"Todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, se entenderá que quedan reservadas a los departamentos."²⁵

Para 1856 el artículo 81 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana disponía:

"Todas las facultades que por este estatuto no se señalen *expresamente* a los gobiernos de los estados y territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3 del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco."²⁶

Para el proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856, en su artículo 48, se señaló:

"Las facultades o poderes que no están *expresamente* concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados o al pueblo respectivamente."²⁷

En el artículo 117 de la Constitución sancionada por el congreso

²⁴ *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo XII, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2000, p. 959.

²⁵ *Idem*, p. 960.

²⁶ *Idem*, p. 962.

²⁷ *Ibidem*.

general constituyente el 5 de febrero de 1857, se dispuso que:

"Las facultades que no están *expresamente* concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."²⁸

En virtud de este artículo, los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados.

Carlos Quintana²⁹ nos dice que la Constitución alude a los aspectos municipales, en varios de sus preceptos, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los estados. El artículo 31, en su fracción II, indica que es obligación de todo mexicano contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida. En el artículo 36 se establece que el ciudadano debe inscribirse en el padrón de la municipalidad. El congreso tendría la facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales. Este precepto lo encontramos en el artículo 72, fracción VI.

Por último, en el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916:

"ARTÍCULO 123: Las facultades que no están *expresamente* concedidas en esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."³⁰

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1995, p. 69.

³⁰ *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo XII, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2000, p. 963.

Este artículo fue retomado por el constituyente de 1917, estableciéndolo en su artículo 124 sin ninguna modificación con respecto del proyecto de Venustiano Carranza.

Como se puede observar, la importancia de la palabra "expresamente" reside en que la federación sólo puede actuar en aquellos renglones que la Constitución le confiere y que, por tanto, son de su competencia, pero no lo puede hacer más allá de su límite jurídico, porque entonces sus actos son inválidos.

Si la legislación federal se introduce en la competencia de las entidades federativas, se considera que esas normas irrumpen el respeto del orden constitucional.

Ahora bien, la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, que se desprende del artículo 133, es la siguiente:

"En la cúspide del orden jurídico, como suprema está la Constitución general o del estado federal, después, las leyes constitucionales y los tratados internacionales, y en otro escaño inferior, el derecho federal ordinario y el local, los que a su vez se pueden subdividir."³¹

Por lo tanto, la Constitución, al ser la ley suprema, es la norma básica de distribución de competencias en nuestro orden jurídico.

La Constitución de 1917 es la tercera con carácter federal; el acta de reforma sólo reimplantó la vigencia de la Constitución de 1824, siendo ésta

³¹ CARPIZO, Jorge, Comentario al artículo 124 en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2000, pp. 953-959.

la primera (con su antecedente inmediato en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824), y la de 1857, la segunda.

1.7 EL ARTÍCULO 124 VIGENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Carta Magna establece de manera originaria las competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial asimismo distingue los órdenes de actuación de las autoridades federales, respecto de los estados y municipios, como lo dispone el artículo 124

“...Las Facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Este artículo es la clave de nuestro sistema de distribución de competencias entre los órdenes de gobierno. Tal orden se realiza esencialmente mediante la creación de dos esferas de poderes públicos: federales y locales, y la distribución de facultades entre unos y otros.

En cuanto al municipio, en el sistema constitucional de México se produce un fenómeno propio y diferente, el cual nos explica Enrique Sánchez Bringas:³²

“El municipio es una entidad que dispone de autonomía política y administrativa, distinta a la de los Estados miembros; su reglamentación constitucional, determinada en el artículo 115, ha permitido que las atribuciones de los ayuntamientos se incrementen en perjuicio de los órganos de los Estados.”

³² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1995, p. 309.

Los poderes federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución; los estatales, por exclusión, todo lo que no esté reservado expresamente a la federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor.

Para el citado autor, el sistema de distribución competencial debe expresarse en los siguientes términos:

“... Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a la Federación y a los municipios, se entienden reservadas en favor de los Estados.”³³

El origen del artículo 124 fueron las ideas del federalismo que se discutieron y aprobaron durante el proceso de elaboración de la Constitución de 1824.

El problema de la distribución de competencias tiene dos aspectos relevantes: el primero es determinar qué esquema de distribución es más adecuado para lograr un efectivo ejercicio de atribuciones en el contexto del federalismo, esto es, determinar las tendencias de la descentralización de la actividad del ejecutivo federal hacia los estados y los municipios.

El segundo tiene que ver con la aplicación de la normatividad en lo que se refiere al respeto de las garantías constitucionales, específicamente con la garantía de debido proceso legal, consagrada en el artículo 16 constitucional, que dice que nadie será molestado (...) sino en virtud de mandamiento escrito de “autoridad competente”, que circunscribe a la función pública al ejercicio estricto de sus competencias de acuerdo con la Ley.

³³ *Idem*, p. 310.

Estos planteamientos deben encuadrarse en los principios del federalismo, cuyo fundamento son los siguientes:

1. Existe una división de la competencia entre la federación y los estados; estos últimos son instancia decisoria suprema, pero exclusivamente dentro de su competencia (artículo 40).
2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
3. Los estados se dan libremente su propia Constitución, en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federado (artículo 41).
4. Teóricamente, existe una clara división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas, principio recogido por el artículo 124.

CAPÍTULO 2 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

2.1 DEFINICIÓN

La competencia es entendida como:

“La idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer y llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.”³⁴

Por su parte, Pierre Py³⁵ nos dice que:

“La competencia es generalmente definida como el poder de que está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar su voluntad. La determinación de la competencia, significa la determinación de este poder y por consecuencia la de la voluntad.”

Miguel Acosta Romero³⁶ nos dice que por competencia se entiende:

“La facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.

De acuerdo con lo anterior, la competencia entre órganos de la administración pública, siempre debe ser otorgada por una Ley emanada por el congreso. Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del ejecutivo.”

³⁴ *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 4a ed., Porrúa, México, 1991.

³⁵ PY, Pierre, citado por ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 1er. curso, 12a. ed., Porrúa, México, 1995, p. 756.

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Ob. cit.*, p. 756.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."³⁷

En un estado de derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia. Como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la competencia no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

La delegación de competencia se da en aquellos casos que lo permita la ley. En la doctrina se establece la delegación de competencia, que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas transfiriendo la competencia de una a la otra.

En razón de la competencia territorial, los órganos del Estado y las unidades administrativas pueden clasificarse en federales, locales y municipales. La delegación de competencia también se aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que aquellos tienen entre sí; y en este carácter, le llaman división de competencia por grado, existiendo también la delegación de competencia por materia.

2.2 NECESIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Contar con un sistema de distribución de competencias es inherente a la conformación de los estados federales, ya que el pacto federal supone que las entidades que lo conforman pierden totalmente su soberanía exterior, y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al primero.

³⁷ Tesis jurisprudencial número 47, p. 106, del tomo correspondiente a la sexta época de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1965.

Schmill Ordóñez³⁸ nos dice que:

“La unidad personificada de las normas federales es la Federación; la de las normas locales constituye a los Estados locales. Es una característica típica del Estado Federal, como de toda comunidad jurídica que su territorio se encuentre articulado especialmente y que los diversos círculos normativos se encuentren establecidos por una norma superior que los delimite en sus respectivos ámbitos de validez.

Si en el estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese, no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez.

Es decir, no se podría afirmar que esos diversos órdenes normativos con distintos ámbitos de validez constituyen una comunidad jurídica, es decir, de los órdenes jurídicos constitutivos de la Federación y de los diversos órdenes locales es, por regla general, la Constitución Federal del Estado.”

Así, tenemos que para Schmill es una norma superior la que debe delimitar el reparto competencial, tanto al orden local como al federal, y esta cuestión no puede ser dejada a la legislación secundaria. De tal manera que la eficacia misma del federalismo, como modelo de organización jurídico-política, está dada por el equilibrio determinado por la Constitución, donde se establecen las facultades federales y locales.

Siguiendo a Schmill,³⁹ el federalismo como forma de gobierno presupone la existencia de tres órdenes jurídicos:

³⁸ SCHMILL ORDÓÑEZ, citado por GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano (Instrumentos de política)*, UAM-Azcapotzalco, México, 1997, p. 86.

³⁹ *Idem*, pp. 88, 89

- a) "El orden total o estado federal;
- b) El orden federal o federación, que es un conjunto normativo que vale sobre todo el territorio, y;
- c) Los órdenes locales o estados locales (estados miembros) que son diversos órdenes normativos que valen sobre partes del territorio."

Esto significa que el reparto competencial, como esencia misma del sistema federal, sólo puede asumirse en un acto de "Constitución" y que forma parte del orden total. El reparto de competencias no puede, entonces, asumirse si alguna de las partes no manifiesta su voluntad y, por tanto, no puede ser propio de la legislación secundaria, ni local ni federal. En algunos sistemas jurídicos está permitido que el reparto competencial establecido por la Constitución puede ser modificado o desarrollado a través de la emisión de leyes con un nivel jerárquico superior al de las ordinarias.

Normalmente, este tipo de ordenamientos se distingue porque su aprobación involucra no sólo al Congreso Federal, sino también a los órganos legislativos locales.

2.3 PRINCIPIOS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Desde sus orígenes el federalismo mexicano ha sido centralizado, aunque teóricamente se acepta la necesidad de descentralizar, lo que, en la realidad, pocas veces se lleva a la práctica. Por lo tanto, las legislaturas de las entidades federativas tendrán que defender que no les sean arrebatados sus derechos consignados desde el pacto federal de 1824 y establecidos en el artículo 124 constitucional vigente.

Por esa razón, habrá que determinar cuáles son las facultades que deben estar centralizadas para los propósitos de atender el espíritu original del constituyente.

José David García y Agustina Jaimes⁴⁰ nos dan los siguientes principios doctrinales:

- “El primer principio para la distribución de competencias es considerar que ambos órdenes, central y regional, son coextensos de idéntica jerarquía, por lo que no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro, subsistirá como válido el que esté de acuerdo con la Constitución.
- El segundo principio es el de otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país.
- El tercer principio es que corresponde a la federación la atención de los asuntos de carácter internacional, pues la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central.
- El cuarto principio es que la distribución de competencias sólo es efectiva cuando se relaciona también con los instrumentos para la ejecución de las atribuciones.”

Como ya hemos estudiado, en México impera el principio jurídico establecido en el artículo 124 constitucional, según el cual las autoridades federales sólo pueden realizar las facultades que la Constitución les señala, por lo que las demás facultades corresponden a los estados miembros, de acuerdo con sus respectivas constituciones.

La Suprema Corte ha establecido que:

“El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra

⁴⁰ GARCÍA SAAVEDRA, José David, JAIMES RODRÍGUEZ, Agustina, *Derecho ecológico mexicano*, Universidad de Sonora, México, 1997, pp.128-130.

básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.⁴¹

Por consiguiente, únicamente la Constitución Federal puede hacer el reparto de competencias. Las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos.

Las legislaturas locales, como cuerpos integrantes del constituyente permanente, participan como expresión de la soberanía local en la conformación de la federación en su conjunto. La participación de los estados en las reformas constitucionales es una condición ineludible del federalismo.

Depositar tal responsabilidad únicamente en el Congreso de la Unión significa conceder poder absoluto al legislador federal para modificar a discreción el régimen de competencias y, en general, el orden constitucional. Por lo consiguiente, las reformas constitucionales no puedan ser llevadas a cabo solamente por la legislatura federal o por las locales, sino por ambas.

⁴¹ Rubro: **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS**, Tesis: P./J. 81/98, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo VIII, diciembre de 1998, Novena Época, p. 788, Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 81/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

2.4 REGLAS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En el fondo, el espíritu del Estado Federal indica que el gobierno central tenga una competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y los gobiernos de los estados, el conocimiento de las relaciones privadas de sus habitantes.

Sobre esto último, Hamilton⁴² señala que:

“Los principales propósitos a que debe responder la Unión son estos: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra convulsiones internas que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.”

Bajo este esquema, el federalismo por una parte excluye en principio la posibilidad de que las facultades locales y federales confluyan sobre una misma materia; por la otra, federaliza sólo aquellas funciones necesarias para la existencia misma del sistema federal, es decir, aquellas que, de dejarse en manos de los estados, pondrían en serio peligro la viabilidad del modelo.

No obstante, José Juan González Márquez⁴³ menciona el concepto de “federalismo cooperativo”, según el cual:

“Si bien la federación y los gobiernos locales cuentan con facultades diferenciadas, se permite, respetando ese reparto competencial, la

⁴² HAMILTON, Alexander, *El federalista*, FCE, 7a. reimp., México, 2000, pp. 92-93.

⁴³ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano (Instrumentos de política)*, UAM-Azcapotzalco, México, 1997, p. 90.

atención conjunta de asuntos que por su propia naturaleza involucran la participación de ambos niveles de gobierno.”

Al respecto, Ruiz Massieu⁴⁴ señala que:

“...la Constitución es la norma que en un sistema federal distribuye la competencia entre los poderes nacionales y los estados, pero en casos excepcionales previene ella misma que esa distribución la lleve a cabo el legislador ordinario con sujeción a los principios que la propia Constitución establezca.”

Pero esta excepción no rompe el principio que hemos establecido, en el sentido de que el reparto competencial es asunto del orden federal porque tiene que existir siempre una relación directa entre una facultad *expresa* en la Constitución y la necesidad de ejercer otra no expresamente mencionada, pero sin la cual el ejercicio de la facultad expresa sería inviable.

2.5 FINALIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Fuera de lo estrictamente técnico jurídico de la distribución de competencias, existen algunas consideraciones sobre la naturaleza de las materias federales y las locales.

El pensamiento que nos ofrece Ignacio Burgoa⁴⁵ es:

“Si la unidad política ha sido siempre la característica de nuestro país y si el régimen federal se manifiesta entre nosotros como un fenómeno de descentralización en los términos apuntados, no debe sorprendernos que,

⁴⁴ RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983, p.421.

⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ob. cit.*, p.415.

en aras del fortalecimiento de dicha unidad, se consolide y ensanche el poder estatal nacional como consecuencia natural y espontánea del progreso económico y social de México, pues debe advertirse que la evolución de todo estado tiende a la asunción de una ontología cada vez más compacta. Hay en nuestro país necesidades, económicas, sociales y culturales que afectan a todo el Estado mexicano. Estas necesidades, que por virtud del proceso evolutivo de México van en aumento, deben evidentemente ser atendidas por el gobierno nacional a través de las funciones legislativas, administrativas y judiciales, de donde resulta que el ámbito de los poderes federales propende necesariamente a su ampliación, circunstancia ésta que por modo concomitante entraña la reducción de las órbitas autónomas de las entidades federativas. La evolución económica y social de nuestro país corrobora y legitima este fenómeno, el cual, inclusive, ha repercutido en el sistema constitucional por lo que se refiere a la demarcación de competencia entre la federación y los estados miembros, mediante la inclusión de materias de gobierno en la esfera nacional que antes pertenecía al régimen interior de las entidades federadas.”

De acuerdo con la opinión de Roberto Ortega Lomelín,⁴⁶ de que el federalismo mexicano es de tipo orgánico y que las atribuciones otorgadas a los estados implican una forma de descentralización, él mismo nos señala las características de la centralización frente a la descentralización:

“...generalmente se recomienda la centralización para connotar aquello que es necesario y deseable que sea común y válido para todos. Los valores que prevalecen son los de uniformidad, dependencia e integración. Por su parte, se propone la descentralización cuando se postula que la coexistencia de diferentes condiciones, conductas y decisiones es imprescindible para garantizar y potenciar las acciones

⁴⁶ ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Ob. cit.*, pp. 3, 4.

individuales y lograr un desarrollo equilibrado de los integrantes de una organización o de la sociedad en su conjunto. En este caso los valores que destacan son los de diversidad, autonomía, pluralidad y democracia.

...en lo económico, centralización significa concentración de actividades y de ingreso; manejo central de los instrumentos de política; intervención estatal extensa y comprensiva; acción nacional de la empresa pública; así como la preferencia de unidades grandes y vigorosas de producción de bienes o de prestación de servicios, en contraposición con la proliferación de unidades pequeñas o intermedias.

...en lo administrativo la centralización supone una organización extremadamente jerarquizada y formal, con una rígida estratificación entre los niveles organizacionales en donde se acentúan los mecanismos de control y supervisión y escasean los espacios para la activación y participación social en la gestión de asuntos públicos. La orientación eficientista en el manejo de los asuntos administrativos, como objetivo valioso en si mismo, se vuelve la máxima del quehacer público.

...la extrema descentralización llevaría al absurdo de la desintegración, a la desunión y al más exacerbado individualismo. Lo único válido sería lo que cada quien postule. La radicalización de la autonomía conlleva a exagerar los particularismos en detrimento de los intereses generales. El sujetar y condicionar la acción estatal a las fuerzas y grupos de presión local inhibe los propósitos de solidaridad subsidiaria y deviene en la dislocación del poder en su atomización.

...en lo administrativo el extremo de la descentralización, que no el paradigma, hace que la acción de las organizaciones queda sujeta al juego de las fuerzas, intereses y corporaciones sociales. La estructura administrativa tiende así a funcionar en compartimentos o estancos y se desplazan los objetivos institucionales por la preeminencia de aquéllos que persiguen las "clientelas" o grupos de interés a los que se sirve en

cada caso. La autonomización administrativa deviene en feudalismos burocráticos que acaban por beneficiar solamente a la burocracia y a los grupos específicos interesados, pero no a la sociedad.”

De tal forma, tenemos que la distribución de competencias es el contrapunto formal del ejercicio efectivo del poder que, dentro de un Estado nacional, implica un grado elevado de concentración en el ejercicio y el arbitraje de la fuerza. La racionalización jurídica de los actos de poder se concreta en el diseño de fórmulas normativas para balancear el efecto de los actos de autoridad, en beneficio del control posterior que puedan ejercer sobre ellos los gobernados. Dividir el poder y contrapesarlo amerita definir ámbitos de acción con criterios pretendidamente objetivos.

La sociedad idealmente representada en las asambleas constituyentes o legislativas es la que habilita a determinados órganos para que actúen en beneficio público, sobre la base de materias previamente construidas y acotadas.

Bajo esta perspectiva, debe aceptarse como posible el desmembramiento funcional de los poderes constituidos y, sobre todo, la existencia de una capacidad para anticipar con precisión el contenido de las materias sobre las que han de construirse los campos competenciales específicos que enmarcarán la acción de los órganos públicos.

2.6 SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. México sigue el principio estadounidense, pero difiere en que nuestro precepto aclara que las

facultades federales tienen que estar expresamente señaladas, como se vio anteriormente.

Para analizar los sistemas de distribución de competencias Jorge Carpizo⁴⁷ dice:

“Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el estado federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

- 1) facultades atribuidas a la federación;
- 2) facultades atribuidas a las entidades federativas;
- 3) facultades prohibidas a la federación;
- 4) facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí la clasificación está inspirada en Bryce);⁴⁸
- 5) facultades coincidentes;
- 6) facultades coexistentes;
- 7) facultades de auxilio, y;
- 8) facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

1) Las facultades atribuidas a la federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras:

- a) en forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73; y
- b) las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 y 118.

Las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas; es decir, que se delinear y se esclarecen en el propio artículo.

⁴⁷ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Porrúa, 7a. ed., México, 1999, pp. 94-98.

⁴⁸ Citado por Carpizo en *Ob. Cit.* p. 94

La última fracción del precepto establece las facultades implícitas que son aquellas "que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas".

Para que sea posible el uso de las facultades implícitas debe darse la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin de entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el congreso al poder que de ella necesita.

Se debe aclarar que la fracción XXX del artículo 73 constitucional no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores, que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al legislativo federal.

2) Las facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124, todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros.

Sin embargo, la Constitución le atribuye a los estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas:

a) expresa: se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo: el segundo párrafo del artículo 4º que dice, "La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo", y el artículo 27, XVII, g) que dice: "Las Leyes locales organizarán el patrimonio de familia,

determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno”, y;

b) aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución; por ejemplo: darse su Constitución (artículo 41).

3) Las facultades prohibidas a la federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia.

Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: “El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.”

4) Las facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas.

Prohibiciones relativas son los actos que, en principio, están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del congreso federal sí los pueden realizar.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice: “Los Estados no pueden en ningún caso...”

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: “(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...”

5) Las facultades coincidentes: son aquellas que pueden realizar, por disposición constitucional, tanto la federación como las entidades federativas, y están establecidas en dos formas: I) una amplia y II) una restringida.

La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a

expedir las bases a un cierto criterio de división; por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 indica que "La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad; podemos citar como ejemplo: el artículo 3º, que dice. "La educación que imparta el Estado —Federación, Estados, Municipios— tenderá a...", pero en la fracción VIII se establece: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...", tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

6) Las facultades coexistentes: son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas; por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al congreso federal facultad para legislar sobre salubridad general y, según la fracción XVII, respecto de las vías generales de comunicación: es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

7) Las facultades de auxilio: son aquellas en que una autoridad auxilia a otra por disposición constitucional.

Por ejemplo: el párrafo introductorio del 130 dice: "Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación." En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso, es indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír

previamente al gobernador del estado. Aquí, el gobernador está auxiliando a la secretaría mencionada.

También, dentro del mismo precepto, hay el párrafo siguiente: "Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos." Según el párrafo introductorio, la legislatura local auxilia a la federación; sin embargo, ella actúa con completa libertad en este caso. Herrera y Lasso⁴⁹ excluye enunciar esta regla de la división de competencias porque, en su opinión, no altera la distribución de las mismas.

Las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones por medio de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de interpretación de la disposición constitucional."

En cuanto a la función administrativa del Estado, Andrés Serra Rojas⁵⁰ dice que los fines del Estado señalan los propósitos generales o metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa. El poder del Estado, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones.

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública y a las actividades que corresponden normalmente al poder Ejecutivo Federal; este último se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa.

⁴⁹ HERRERA Y LASSO citado por Carpizo en *Ob. Cit.* p. 98

⁵⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 1er. curso, 20a. ed. corr. y aum. por Andrés Serra Rojas Beltri, Porrúa, México, 1999, p. 67.

Por ello, de acuerdo con el análisis que hemos visto, en los siguientes capítulos estudiaremos cómo se da la distribución de competencias en materias de salud, educación, asentamientos humanos y ambiental, y en qué órganos del poder ejecutivo recae; asimismo, examinaremos la *conurrencia* como un sistema más de distribución de competencias en las leyes generales que atienden dichas materias.

2.6.1 LA COMPETENCIA EN MATERIA DE SALUD

Los artículos de la Constitución Federal relativos a la protección a la salud, tienen importancia en el presente trabajo por dos razones: primero, porque se trata de una materia que primeramente fue centralizada y, después, ha sufrido un proceso paulatino de descentralización, fenómeno similar al que ocurre en materia ambiental, por lo que se refiere a la distribución de competencias; en segundo lugar, por las implicaciones ambientales del derecho a la salud.

El párrafo cuarto del artículo 4º de nuestra Constitución Federal, señala que:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”

A su vez, la fracción XVI del artículo 73 otorga facultades al Congreso para:

“Dictar leyes sobre... salubridad general de la República:

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que competan."

La relación que existe con la materia ambiental y el Consejo de Salubridad General, lo encontramos en la primera fracción del Artículo 17 de la Ley General de Salud que dice:

"Compete al Consejo de Salubridad General:

I. Dictar medidas contra el alcoholismo, venta y producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, las que serán revisadas después por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan."

2.6.1.1 FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE SALUD

De acuerdo con lo anterior, el órgano centralizado que se encarga de ejecutar las facultades constitucionales es la Secretaría de Salud, que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976), en su artículo 39, le indica los asuntos de los que se encargará:

- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.
- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.
- Aplicar a la asistencia pública los fondos que le proporcionen la lotería nacional y los pronósticos para la asistencia pública; y administrar el patrimonio de la beneficencia pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud.
- Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores.
- Administrar los bienes y fondos que el gobierno federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública.
- Planear, normar, coordinar y evaluar el sistema nacional de salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

- Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho sistema nacional de salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes.
- Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al sistema nacional de salud.
- Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento.
- Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.
- Dirigir la policía sanitaria general de la República.
- Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras.
- Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas.
- Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos.
- Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana.
- Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales.
- Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad.
- Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial.
- Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la federación en toda la República.
- Organizar congresos sanitarios y asistenciales.

- Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal.
- Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al ejecutivo federal, vigilar el cumplimiento de la ley general de salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.
- Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento, y
- Establecer y ejecutar con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados.

2.6.2 LA COMPETENCIA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

En cuanto a la educación, encontramos que la Constitución, en el primer párrafo del artículo 3º, establece esta garantía de la siguiente forma:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado — federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.”

En la fracción III otorga la competencia en esta materia al ejecutivo federal, para que determine los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, señalando que, para tales efectos, el ejecutivo considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

El resto del artículo establece que la federación tendrá competencia para impartir la educación preescolar, primaria y secundaria. También promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluida la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

La competencia al legislativo se encuentra en la fracción VIII del propio artículo, ya que, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, este órgano es el que expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios; a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

2.6.2.1 FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Las 31 fracciones que el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal —que señalan los asuntos que le corresponde manejar a la Secretaría de Educación Pública— nos dicen que ésta tiene facultad de:

- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:
 - A) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.
 - B) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.
 - C) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.

D) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

E) La enseñanza superior y profesional.

F) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general.

- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares.
- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias.
- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la federación.
- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución, y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.
- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. constitucional.
- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias.
- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del gobierno federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.
- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.

- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal.
- Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística.
- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero.
- Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento.
- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten.
- Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones.
- Organizar misiones culturales.
- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional.
- Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales.
- Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país.
- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación.
- Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural.
- Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de

eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del gobierno federal.

- Cooperar en las tareas que desempeñe la confederación deportiva y mantener la escuela de educación física.
- Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.
- Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal.
- Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial.
- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran.

2.6.3 LA COMPETENCIA EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La Constitución, en su artículo 27 trata el asunto de los asentamientos humanos, expresando que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Para ello, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural.

La fracción VI le otorga facultades a los estados y al Distrito Federal, lo mismo que a los municipios de toda la República, para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. En la VII, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

El artículo 115 constitucional, correspondiente a los municipios, en su fracción V, le otorga competencia en materia de asentamientos humanos, en

los términos de las leyes federales y estatales relativas. Estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

La fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional dispone que el congreso tiene la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27, que se refiere al dominio directo que tiene la nación sobre todos los recursos naturales.

En cuanto al Distrito Federal, el artículo 122, fracción V, inciso J de la constitución, le otorga la facultad a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

2.6.3.1 FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

Desprendido de los artículos constitucionales antes vistos, encontramos que la Secretaría de Desarrollo Social será la encargada del despacho de los asuntos que encontramos en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que son:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.
- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza, fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.
- Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el ejecutivo federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores.
- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.
- Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y

gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas.

- Coordinar y ejecutar la política nacional: para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación, de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales municipales, y con la participación de los sectores social y privado.
- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado.
- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.
- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales.
- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado.

- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial.
- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.
- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
- Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebidos y ajenos a los objetivos institucionales.

2.6.4 LA COMPETENCIA EN MATERIA DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Raúl Brañes, nos señala que:

“Desde sus orígenes, el artículo 27 constitucional introdujo un criterio de aprovechamiento responsable de los recursos naturales. Al respecto, hay que rememorar el fragmento del párrafo 3o. del texto original del artículo 27 constitucional, donde puede leerse que la nación tendrá en todo tiempo el “derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación. En momentos mucho más recientes (6 de julio de 1971), el Constituyente

atendió por primera vez la materia ambiental, pero la enfocó de manera parcial aludiendo a la contaminación como factor de riesgo para la salud; tal adición recayó en la base 4a de la fracción XVI, del artículo 73 constitucional.”⁵¹

La protección al ambiente no fue recibida como materia autónoma en la Constitución, sino hasta que se reformó el artículo 25 de la Carta en el año de 1983.

Martín Díaz nos dice que:

“A dicho precepto se le agregó una disposición que corresponde al actual párrafo 6o., del siguiente tenor: “Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas 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.” No obstante esta incorporación, aun hubo que esperar hasta el año de 1987, en el que se modificaron los artículos 27 y 73 constitucionales, para dar cabida expresa a las acciones de “preservación” y “restauración” del equilibrio ecológico, reconociéndolas, desde entonces, como cometidos de los poderes públicos. La técnica de ley general volvió por sus fueros y se positivizó una vez más, ahora en la fracción XXIX, inciso G, del artículo 73 constitucional; allí se facultó al Congreso “para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”. Como se aprecia, en este caso se reproduce íntegramente la solución que se dio con la incorporación de la fracción XXIX-C del mismo artículo 73 constitucional, en

⁵¹ BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, FCE, México, 1994. pp. 61-64.

el caso de los asentamientos humanos. Y así como sucedió con la cuestión urbanística, en materia ambiental hubo actividades y materias que antes se encontraban sujetas a la jurisdicción local y que pasaron, desde entonces, al ámbito federal, bajo una óptica novedosa: en este caso, la de la protección y conservación del ambiente.”⁵²

Como en las distintas materias mencionadas, al final del proceso mediante el que se reconoció la materia ambiental, se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; a partir de ella, se han expedido las leyes locales que atribuyen competencia en sus respectivos ámbitos a los gobiernos estatales y municipales.

Sobre la rectoría del Estado para el desarrollo nacional, el artículo 25 constitucional dice que 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este artículo, a su vez, dispone que 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.

A su vez, en la base cuarta, la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, otorga facultades al Congreso de la Unión para:

⁵² DIAZ Y DÍAZ, Martín, *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*, Homenaje a Fernando Vázquez Pando, Barra Mexicana de Abogados, Themis, México, 1996.

“Dictar leyes sobre... salubridad general de la República y las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.”

Los municipios podrán participar en la creación y administración de reservas ecológicas. Esto lo encontramos en la fracción V del artículo 115 constitucional.

En cuanto al Distrito Federal, el artículo 122, base primera, fracción V, inciso J, se faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en la preservación del medio ambiente y protección ecológica, de la misma manera que el inciso K le permite legislar sobre los servicios de limpia, rastros y cementerios.

2.6.4.1 FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca una serie de atribuciones, en su artículo 32 bis, que nos dice que ella se encargará de:

- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.
- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia, así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.

- Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos.
- Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.
- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes.
- Proponer al ejecutivo federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares.
- Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales.
- Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.
- Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias.

- Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares.
- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica.
- Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte.
- Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural.
- Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan.
- Desarrollar y promover metodológicas y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que este presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica.
- Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono.
- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente.

- Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país.
- Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato.
- Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables, sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento.
- Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia.
- Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de educación pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación.

- Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia.
- Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas.
- Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al gobierno federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares.
- Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial.
- Manejar el sistema hidrológico del valle de México.
- Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones.
- Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural.
- Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales.

- Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal.
- Regular la explotación pesquera, y expedir las normas oficiales mexicanas que correspondan, así como promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de sus productos en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes.
- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiera el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares.
- Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, expidiendo al efecto las normas oficiales mexicanas que corresponda.
- Participar con la Secretaría de hacienda y crédito público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.
- Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuicultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas, con la participación, en su caso, de la Secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural.
- Promover la creación de zonas portuarias pesqueras, así como su conservación y mantenimiento.
- Promover, en coordinación con la Secretaría de comercio y fomento industrial, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el

abasto y la distribución de dichos productos, y de materia prima a la industria nacional.

- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, explotación de la flora y fauna silvestre, y sobre playas, zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar.
- Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente.

Después de haber revisado estas atribuciones, podemos decir que, en nuestro ordenamiento jurídico, la distribución de competencias entre la federación y los estados se había efectuado tradicionalmente por vía constitucional, mediante un sistema semicerrado, cuya sede principal era el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En apego estricto al principio de legalidad, en México siempre se ha entendido que la competencia de cualquier órgano ejecutivo debe tener un sustento expreso en la Ley.

Ya se ha aceptado que la tendencia centralista en el ejercicio del poder ha desvirtuado la fuerza del sistema federal y, por lo tanto, se ha perfilado una tendencia descentralizadora o de construcción del sistema federal desde el centro, que se expresa en diversas reformas constitucionales y en una intención cada vez más clara de transferencia paulatina de potestades a las entidades federativas y a los municipios.

Las reformas constitucionales "descentralizadoras" no son compatibles con la letra del sistema recogido en el artículo 124 constitucional, porque este último precepto opera sobre la base de un ámbito cerrado y otro semiabierto, que se ofrecen como referencias fijas; por lo tanto, su sistema

no favorece la gradualización de las transferencias del centro hacia la periferia, sino que se refiere a campos competenciales de tipo estático.

En todas las materias que hemos expuesto, como lo son la salud, la educación, los asentamientos humanos y el equilibrio ecológico, la distribución de competencias se realiza con el propósito de establecer un sistema gradual de transferencia de facultades a favor de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios por parte de la federación, en la medida en que los gobiernos locales desarrollen, para ello, la capacidad de asumir la responsabilidad del ejercicio de atribuciones que ésta le otorgue. La federación podrá transferirles estas facultades mediante acuerdos.

Los acuerdos que se celebren serán de coordinación, ya que las facultades de la federación se descentralizarían, permitiendo a los estados manejar diversos asuntos que, en un principio, correspondían a aquélla pero que, en la medida en que éstos pueden hacerse responsables, la federación los delega.

En lo que se refiera a la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, objeto del presente trabajo, las materias tales como la prevención y control de la contaminación atmosférica, el control de residuos de baja peligrosidad, la administración de áreas naturales protegidas y la vigilancia en la zona federal marítimo terrestre, son objeto de convenios que celebran los estados con la federación, por medio de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de acuerdo con el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que hemos expuesto en este capítulo.

CAPÍTULO 3 LA CONCURRENCIA

En este capítulo examinaremos las llamadas facultades concurrentes, porque respecto de ellas existe verdadera confusión, tanto doctrinal como jurisprudencial. Encontramos que la Corte ha sustentado:

"Al efecto, el artículo 124 de la Constitución General de la República señala el principio general que dice: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados'. Según el sentido de este precepto, es necesario que la propia Constitución señale cuáles son las facultades que pertenecen a la Federación, para que por exclusión se entienda que todas las demás pertenecen a los Estados. De lo cual se deriva que la Federación tiene facultades de las que no puede hacer uso la Federación. Sin embargo, la propia Constitución General de la República, admite casos en que el uso de facultades en determinada materia es concurrente."⁵³

3.1 DEFINICIÓN

Sobre estas facultades, Roberto Ortega Lomelín⁵⁴ nos dice:

⁵³ Rubro: **COMPETENCIAS ENTRE LOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y LA DE LOS ESTADOS FEDERADOS**, Tesis aislada, Informe 1973, Parte I, Séptima Época, p. 317, Amparo en revisión 309/73. Ernestina Valerio viuda de Villasuso y otros. 2 de octubre de 1973. Unanimidad de dieciséis votos de los Ministros: Guerrero López, Del Río, Rebolledo, Jiménez Castro, Rivera Silva, Burguete Farrera, Huitrón, Martínez Ulloa, Iñárritu, Solís López, Canedo Aldrete, Saimorán de Tamayo, Guerrero Martínez, Mondragón Guerra, Aguilar Álvarez y presidente en funciones Ramírez Vázquez. Ponente: Ezequiel Burguete Farrera. Secretario: Juan Muñoz Sánchez

⁵⁴ ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El nuevo federalismo: la descentralización*, Porrúa, México, 1988, p. 92.

“Estas facultades son aquellas que pueden ser ejercidas simultáneamente por dos jurisdicciones (federal y local), sin que el ejercicio de una de ellas excluya a la otra.”

Jorge Carpizo⁵⁵ explica :

“Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto.”

El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no pueden estar en espera de que la federación intervenga para satisfacer las necesidades.

Rafael Martínez Morales⁵⁶ apunta:

“Es pertinente observar lo siguiente: la mayoría de los aspectos de la actividad social se han ido considerando insertos dentro del ámbito federal, por lo que la competencia local sobre ellos es raquítica. Existen materias concurrentes, es decir, materias que tanto la federación como los estados las pueden regular.”

Elisur Arteaga⁵⁷ menciona que en México se ha utilizado el concepto de facultades concurrentes para caracterizar, sin mucho rigor, un conjunto de fenómenos más bien heterogéneos. La Constitución parte del supuesto de

⁵⁵ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Porrúa, 7a. ed., México, 1999, p. 98.

⁵⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, 1er. y 2o. cursos, 3a. ed., Harla, México, 1998, p. 31.

⁵⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, UNAM, México, 1994, vol. 3, pp. 12, 38.

que estados preexistentes, al reunirse en una federación, atribuyeron al gobierno central un cúmulo de facultades más o menos determinadas para que las ejercitara, reservándose las no atribuidas. Esto significa que una facultad concedida a los poderes federales, está prohibida a las autoridades de los estados; esta regla es válida en términos generales, salvo el caso de las facultades concurrentes, que dispone que una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercitada válidamente por los poderes de los estados, mientras tanto aquellos no la ejerciten. La razón de ello se encuentra en que los estados, al renunciar a su cúmulo de facultades en favor de los poderes centrales, lo hicieron con el fin de que éstos las ejercitaran en beneficio de los habitantes de país, pero cuando, por alguna razón, esto no es así, los estados, en uso de un derecho residual, lo pueden hacer válidamente; cesará su actuación en tal materia en el momento en que la federación la ejercite. Se dan para evitar un vacío legislativo, satisfacer una necesidad real o hacer frente a una emergencia.

En la práctica del federalismo estadounidense ha tenido cabida un criterio de atribución de competencias cuyo origen no radica en la literalidad de la norma constitucional. En virtud de criterios de oportunidad se ha llegado a admitir que los estados miembros legislen sobre materias que originalmente se habían atribuido a la federación, siempre y cuando no lo hagan contra una prohibición constitucional expresa y no se trate de materias que, por su naturaleza, demanden un estatuto uniforme para todo el territorio nacional.

Por ello, el mismo Elisur Arteaga afirma que son aplicables, en términos generales, los requerimientos que en los Estados Unidos han regulado estas facultades, a saber:

"que no sea una materia que amerite reglamentación general; que no esté prohibida a los poderes de los estados y que no esté atribuida en forma exclusiva o privativa a los poderes federales (29, 74, 76); con vista al sistema jurídico nacional se debe exigir, además, que la prohibición debe ser absoluta (art. 118); que los estados no pueden, con el pretexto de facultades concurrentes, ejercitar facultades conferidas a los poderes federales, que aunque no sean generales, se relacionen con la estructura orgánica federal, así un estado, en uso de tales facultades no puede dar una ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76 y 121, o la ley orgánica del artículo 107."⁵⁸

Tena Ramírez⁵⁹ nos señala que:

"En estos casos valga la expresión paradójica, constituyen una usurpación legítima de facultades, cuyos efectos se mantienen hasta en tanto el poder legislativo central no asuma el ejercicio de su competencia original. Una vez que el Congreso de la Unión legisla sobre la materia que ha originado la "conurrencia", cesan los efectos de la regulación local."

Cabe aclarar que, cuando se habla de concurrencia, nunca se trata de un ejercicio simultáneo de competencias, sino de la ocupación emergente de una materia federal por parte de los estados miembros, cuya legitimidad transitoria ha sido reconocida en atención a la titularidad primigenia de cada estado para autorregularse. Dicho en otros términos, mediante el pacto federal los estados fundadores delegaron en los poderes centrales determinadas materias competenciales que poseían: si, por alguna razón, los poderes centrales no han podido ejercer alguna de ellas, resulta lógico que la autoridad local reasuma la función, hasta en tanto no exista un ejercicio efectivo de dicha facultad por parte del poder central.

⁵⁸ *Idem*, p. 39.

⁵⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional Ob. Cit.*, pp. 127-130.

Martín Díaz⁶⁰ expresa que: "la concurrencia supone una vida local intensa, que compite con los centros de decisión federal por el control de las conductas y de las actividades de los gobernados. La competencia por las potestades trasciende las posibilidades de control inmediato del poder central, y es una forma coyuntural de cubrir vacíos eventuales relativos al ejercicio de una atribución, no a su titularidad. En principio, el sistema federal reposa también sobre el dogma del legislador completo; las materias competenciales siempre serán locales o federales, y no se considera la posibilidad de que exista alguna materia o potestad fuera de los dos ámbitos que componen el federalismo.

A la vez, constituye un auténtico caso de solapamiento, porque implica mantener de forma temporal la vigencia de determinadas normas que carecen de un apoyo constitucional directo. En un país como México, el federalismo no se ha consolidado lo suficiente como para producir una vida local realmente independiente y, por eso, los casos de competencia "concurrente" prácticamente no existen.

En las entidades federales no hay el arrojo que les haga reivindicar un ámbito de competencia no ocupado por la federación, a pesar de no tenerlo conferido, simplemente porque no existe la tradición histórica que justifique y haga concebible ese ejercicio. También es poco probable, entre nosotros, que la Corte autorice un solapamiento en favor de los poderes locales, ya que prácticamente no se producen conflictos judiciales entre la federación y los estados que pudiesen resolverse en ese sentido. Por estas razones, la llamada competencia concurrente no ofrece un banco de experiencias efectivas para nuestro federalismo. Se trata, en síntesis, de una práctica que eventualmente pudiera ser recibida, si alguna vez el sistema federal mexicano lograra, en su revitalización, romper con el letargo local y con la

⁶⁰ DIAZ Y DÍAZ, Martín, *Ob. Cit.*

falta de compromiso del poder judicial hacia la interpretación auténtica de la Constitución.”

3.2 TIPOS DE CONCURRENCIA

Queda claro que las llamadas *facultades concurrentes* del federalismo estadounidense no tienen una equivalencia puntual en la práctica jurídica mexicana. Aquí no se ha dado el caso de que las legislaturas locales produzcan leyes sobre materias atribuidas a la federación y, mucho menos, que, al respecto, la Suprema Corte haya decidido que los legislativos estatales tuvieran una especie de facultad provisional para regular aquellas actividades no cubiertas por la legislatura central, aun cuando esta última estuviera investida para hacerlo.

3.2.1 JURISDICCIONAL

El artículo 104 constitucional, al definir la jurisdicción de los tribunales federales, dispone en su fracción I que “...cuando dichas controversias (las del orden civil o criminal) que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales sólo afectan intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal”.

En este caso, la Constitución no obliga a una discriminación tajante de jurisdicciones, sino al contrario: permite que la competencia judicial para resolver controversias privadas sobre asuntos civiles o penales quede a la elección del actor. Debe aclararse, sin embargo, que una vez determinado el órgano judicial local o federal que conoce del asunto en cuestión, el cauce procesal seleccionado deberá mantenerse hasta su terminación ordinaria dentro de la jurisdicción elegida. Ello quiere decir que los tribunales federales

y los locales no convergen simultáneamente en el conocimiento del caso; lo que sucede es que, en determinado momento, ambas jurisdicciones son elegibles de manera disyuntiva por el actor.

3.2.2 EJECUTIVA

De manera muy cuestionable, el constituyente de 1917 recibió de su antecesor de 1857 un precepto francamente incompatible con la lógica que consagra el artículo 124 vigente: el artículo 120 constitucional dispone que "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales". Dejando a un lado el problema de la publicidad local de las leyes federales, ya de por sí complicado, resulta muy difícil brindar una explicación satisfactoria que armonice la última parte del precepto transcrito con la lógica mutuamente excluyente del federalismo dual. Según los términos puntuales del artículo 120 constitucional, los ejecutivos locales están capacitados para aplicar disposiciones jurídicas de la federación. Esta norma orilla a confundir los ámbitos materiales de acción ejecutiva entre la federación y los estados, porque según el sentido del precepto, los gobernadores actuarían como agentes de la federación dentro de su propio territorio; ello sin excluir la acción ejecutiva, en este caso sí concurrente, de la federación. Cabe efectuar otra lectura sobre el artículo 120 que, aunque menos plausible desde el punto de vista gramatical, llevaría a reconocer en el precepto una intención ultrafederalista. Según este segundo criterio, el 120 constitucional estaría apoyando la descentralización ejecutiva, sin propiciar la descubertura federal.

Tena Ramírez,⁶¹ quien enfoca los asuntos de distribución de competencias en el medio mexicano, se pronuncia por desaparecer de plano este precepto de la Carta Constitucional, ya que no se encuentra ninguna

fórmula inteligente para compatibilizar su sentido con el sistema del 124 constitucional.

Detrás del análisis de Tena Ramírez pueden encontrarse, en efecto, problemas muy graves de incertidumbre jurídica, ya que, de reconocerse una competencia ejecutiva indistinta a la federación y a los estados, podría quedar cuestionada la certeza y la responsabilidad de los actos de autoridad. Los gobernados no tendrían cómo esperar razonablemente la acción de uno u otro de los poderes ejecutivos, en el caso de la aplicación de las leyes federales.

En la actualidad, existe un precepto constitucional que produce un efecto parecido al del artículo 120: el párrafo primero de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución; ahí se establece que:

“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.”

De la fracción transcrita se pueden extraer consecuencias muy importantes: que la federación está facultada, si lo autoriza una ley, a convenir con los estados la transferencia de cualquier acto ejecutivo; que la competencia del órgano estatal que se llegare a beneficiar de este tipo de traslado estaría sustentada por la disposición genérica de una ley federal y por la atribución específica proveniente de las cláusulas de un convenio y, finalmente, que no existe más un coto cerrado para la distribución de potestades entre la federación y los estados, sino que, por esta vía, la

⁶¹ TENA RAMÍREZ, *Ob. Cit.*, pp. 172-174.

federación podría consumir cualquier proceso de descentralización de atribuciones ejecutivas.

Para brindar un marco que ayude a la comprensión cabal de las concurrencias de tipo ejecutivo, es necesario ubicarlas dentro de la gran tendencia alternativa de construcción del federalismo mexicano, que parte de la "desconstitucionalización" de la distribución de competencias y de la reasignación de potestades entre los distintos órdenes de gobierno, por medio de leyes generales del Congreso de la Unión.

3.2.3 LEGISLATIVA

En nuestro lenguaje constitucional se llaman *concurrencias legislativas* las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, por medio de la distribución que se establece en una ley del congreso, llamada Ley General.

Martín Díaz, expresa que como argumentos favorables a las leyes generales suelen esgrimirse los siguientes: se concilian mejor con la realidad de un federalismo que se construye del centro hacia la periferia; son instrumentos normativos proclives a la regulación de procesos, más que de situaciones fijas y, finalmente, clarifican de forma precisa las competencias que corresponden a cada uno de los ámbitos de gobierno. Pero así como existen apologistas de las leyes generales, éstas también tienen detractores, quienes las han tachado principalmente porque rompen el diseño constitucional básico que deriva del artículo 124 constitucional; suscitan desconfianza y falta de certeza, por la excesiva flexibilidad de sus mecanismos distribuidores de competencias y, también, porque no

promueven un auténtico federalismo, sino que concentran las decisiones básicas en los órganos centrales.

En los dos polos de la discusión hay razones de peso, sin embargo, las leyes generales son una realidad jurídica que ha probado eficacia y que muy difícilmente dejará de ser utilizada; en tal virtud, ha llegado la hora de encontrar mejores fórmulas constitucionales para su fundamentación y su manejo.

Los casos más típicos en nuestra experiencia constitucional los representan las materias de salud, educación, asentamientos humanos, preservación del ambiente y protección ecológica. No es aquí el lugar para desarrollar en forma pormenorizada la historia constitucional de cada una de las materias apuntadas, pero sí debe hacerse un señalamiento mínimo para cada una de ellas, como lo haremos mas adelante.

3.3 LA CONCURRENCIA EN EL FEDERALISMO MEXICANO

Después de que nuestro país asumió en el texto del artículo 124 de la Constitución Federal vigente, la fórmula clásica del federalismo dual ("Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"), el articulado de la Carta ha sido retocado en varias ocasiones para otorgarle al federalismo mexicano matices peculiares.

Al respecto, Martín Díaz⁶² destaca dos cuestiones principales:

"La adopción en ciertas materias de las llamadas leyes generales o leyes marco, a partir de las cuales se autoriza la distribución de competencias por parte del legislador secundario entre los distintos órdenes de

⁶² DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Ob. Cit.*

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

gobierno; tarea que antes estuvo reservada de manera exclusiva a la Constitución.”

Cabe decir que la recepción de esta nueva técnica se ha realizado mediante adiciones al artículo 73 constitucional y, para el efecto, se ha adoptado la poca afortunada expresión que alude a las facultades concurrentes. Tal ha sido el caso de materias como educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y equilibrio ecológico.

El otro factor trascendente para la organización federal mexicana es el fortalecimiento de las atribuciones del municipio impulsado desde la Constitución. Las reformas al artículo 115 han enriquecido el marco de competencia de los ayuntamientos, aunque, por regla general, en detrimento de las facultades propias de las entidades federativas. Encontramos que la Corte le otorga al ayuntamiento ciertas facultades y nos dice al respecto que:

“Si bien es cierto que en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga legitimación para plantear los conflictos que se susciten entre los órganos originarios del Estado, por la vía de la controversia constitucional, al municipio y no al ayuntamiento, se entiende que aquél actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política, que lo es el ayuntamiento, según lo previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional. De lo anterior se sigue que el ayuntamiento, por medio de los servidores públicos a los que la legislación estatal les dé la facultad de representarlo y de defender sus intereses, está legitimado para pedir que se diriman los referidos conflictos.”⁶³

⁶³ Rubro: **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO**, Tesis: P./J. 51/2000 *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, Novena Época, p. 813, Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno,

Además de estas dos orientaciones constitucionales, mencionadas como antecedentes para entender el carácter específico del federalismo mexicano, también hay que tener en cuenta la manera particular en que la organización formalmente federal de nuestra República ha encubierto un ejercicio de tipo centralista. Los disimulos, adaptaciones y encubrimientos han generado una vida federal *sui generis*, mediante la cual deben observarse los ajustes a los que se hizo referencia inicialmente.

De acuerdo con lo que opina el citado autor, antes de que ocurriera formalmente la adulteración de la fórmula dual por la recepción de importantes procesos cooperativos, en el ordenamiento jurídico mexicano se asumía que la distribución de competencias debía tener siempre sede constitucional.

Aunque la Constitución se hubiera reformado en innumerables ocasiones para dar paso a nuevas potestades de los poderes federales, a nadie se le ocurría pensar que una atribución competencial llegara a tener un origen que no fuera directamente la norma constitucional. Sin embargo, nuestro sistema federal habría de cambiar, y en sus hechos posteriores hemos tenido que descubrir la ruptura de este principio. En la actualidad, el llamado "constituyente permanente" ha conferido atribuciones concurrentes a la federación y a los estados en materia de educación, salud, asentamientos humanos y conservación y protección del ambiente. En todos estos casos, la distribución de competencias la realiza el legislador secundario mediante una ley general o ley marco, como también se les conoce, con la consecuente "desconstitucionalización" del proceso distributivo.

en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 51/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de 2000.

3.4 LA CONCURRENCIA EN LAS LEYES GENERALES

La concurrencia debe disponerse directamente en la Constitución, de tal manera que la distribución de competencias específicas en determinada materia sea determinada por una ley secundaria. Por consiguiente, para distribuir competencias se requiere un acto, necesariamente expreso, de delegación constituyente en el Congreso de la Unión. Miguel Acosta Romero⁶⁴ estima que en un régimen federal como el nuestro hay una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias, derivadas de la Constitución: la competencia federal, la competencia o potestad local (estados) y la esfera municipal. Para llevar a cabo dicha distribución, a la creación de Leyes Generales, que se caracterizan por distribuir competencias entre las diferentes esferas de gobierno.

Una definición sobre las leyes Generales nos la expresa Martín Díaz⁶⁵ y dice:

"En México se le ha dado el nombre de leyes generales a las que elabora el Congreso de la Unión para cumplir con dos propósitos simultáneos: primero, distribuir competencias entre la federación y los estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas y, segundo, establecer en su propio cuerpo normativo el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate."

El objeto de una ley general, puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o bien, puede enfocarse al establecimiento de un sistema nacional

⁶⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 1er. curso, 12a. ed., Porrúa, México, 1995, p. 128.

⁶⁵ DIAZ Y DÍAZ, Martín, *Ob. Cit.*

de planeación, como en la hipótesis de los asentamientos humanos. En todo caso, estas leyes ordenan verdaderos complejos de actividades cuya naturaleza transversal impide que sean atendidas desde un solo nivel de gobierno.

Para una descripción somera del modelo normativo de una ley general, el mismo Martín Díaz⁶⁶ dice que deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- a) "El apartado teleológico, donde se enumeran los criterios rectores y las finalidades del sistema competencial que regula la ley;
- b) La definición de su objeto, que puede consistir en la organización de un sistema nacional de servicios, de un sistema de planeación o en la simple distribución de actos de autoridad dentro de una determinada materia;
- c) El mecanismo distribuidor de competencias, el cual admite variantes.
- d) La atribución específica a la autoridad federal para la aplicación de la ley. Por regla general esta función recae en una secretaría de Estado que funge como órgano coordinador del sistema de servicios o de planeación previsto por la ley.
- e) Los mecanismos de coordinación. En virtud de que las leyes generales persiguen un propósito descentralizador, todas contienen disposiciones relativas a la cooperación competencial entre los distintos niveles de gobierno. El instrumento generalmente aceptado para los efectos cooperativos son los convenios de coordinación.
- f) Los mecanismos de concertación. En los procesos mexicanos de planeación las leyes marco operan bajo la convicción de que la gestión pública debe mantener un amplio nivel de apertura hacia los gobernados, e incluso definir cauces específicos para la participación corresponsable

⁶⁶ DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*, Homenaje a Fernando Vázquez Pando, Barra Mexicana de Abogados, Themis, México, 1996.

de los ciudadanos. En tal virtud, todas las leyes generales prevén la posibilidad de concertar acciones con los agentes sociales interesados.”

Cuando los acuerdos de coordinación tienen por objeto trasladar potestades originalmente definidas a favor de la federación hacia los gobiernos locales, y éstas no implican actos que produzcan efectos hacia los gobernados, no presentan ningún problema desde el punto de vista de la legalidad. Sin embargo, cuando estos mecanismos pretenden ser utilizados como cauces para transferir actos de autoridad que afectan la esfera de derechos de los gobernados, las cosas adquieren un matiz más complejo.

De tal forma, analizaremos las siguientes leyes:

3.4.1 LA CONCURRENCIA EN LA LEY GENERAL DE SALUD

Tena Ramírez⁶⁷ nos proporciona los antecedentes de esta ley:

“Desde 1908 en que se reformó la Constitución de 1857 para conferir algunas atribuciones a la Federación en materia de salubridad general, relacionadas con puertos y zonas fronterizas, se ha venido desarrollando poco a poco un proceso de consolidación de un Sistema Nacional de Salud, cuyos parámetros los fija el poder central a través de una ley del Congreso que distribuye segmentos complementarios de regulación y ejecución entre la Federación y los Estados. Los pasos intermedios para llegar a la concepción del Sistema Nacional de Salud fueron: la ratificación en la Constitución de 1917 del sentido de la reforma de 1908; la federalización de otras actividades relacionadas con la salubridad general (ver bases de la actual fracción XVI del artículo 73 constitucional) y, finalmente, la definición de la atribución del Congreso Federal para

⁶⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Ob. cit.*, pp. 408-414.

determinar cuáles son los temas de salubridad general a través de la legislación secundaria.”

Los puntos de llegada del proceso al que nos referimos lo constituyen, por un lado, la adición del párrafo cuarto al artículo 4o. constitucional, del 3 de febrero de 1983, según la cual:

“Toda persona tiene derecho a la protección a la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la **conurrencia** de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución” y, por el otro, la propia Ley General de Salud, publicada el 7 de febrero de 1984.⁶⁸

De acuerdo con lo anterior, la Ley General de Salud (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984) establece:

ARTÍCULO 1o.- La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la **conurrencia** de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

ARTÍCULO 18.- Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los

⁶⁸ Sobre este artículo encontramos que la Corte expresa que la facultad para reglamentarlo es exclusiva de los poderes legislativos de los estados o del de la Unión, y la reglamentación que hagan las autoridades administrativas es anticonstitucional. Apéndice de 1995, Tesis 353, tomo I, parte HO, Quinta Época, p. 327.

acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

La Secretaría de Salud procurará la celebración de **acuerdos de coordinación** con los gobiernos de las entidades federativas, para la participación de éstos en la prestación de los servicios a que se refieren las fracciones III, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley.

ARTÍCULO 19.- La Federación y los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, aportarán los recursos materiales, humanos y financieros que sean necesarios para la operación de los servicios de salubridad general, que queden comprendidos en los **acuerdos de coordinación** que al efecto se celebren.

Los recursos que aporten las partes quedarán expresamente afectos a los fines del acuerdo respectivo y sujetos al régimen legal que les corresponda. La gestión de los mismos quedará a cargo de la estructura administrativa que establezcan, coordinadamente, la Federación y los gobiernos de las entidades federativas.

ARTÍCULO 21.- Los **acuerdos de coordinación** que se celebren se sujetarán a las siguientes bases:

- I. Establecerán el tipo y características operativas de los servicios de salubridad general que constituyan el objeto de la coordinación;
- II. Determinarán las funciones que corresponda desarrollar a las partes, con indicación de las obligaciones que por el acuerdo asuman;
- III. Describirán los bienes y recursos que aporten las partes, con la especificación del régimen a que quedarán sujetos;
- IV. Establecerán las estructuras administrativas a que se refiere el Artículo 19, determinando sus modalidades orgánicas y funcionales;

- V. Desarrollarán el procedimiento para la elaboración de los proyectos de programas y presupuestos anuales y determinarán los programas de actividades que vayan a desarrollarse;
- VI. Definirán, en su caso, las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios;
- VII. Establecerán que los ingresos que se obtengan por la prestación de servicios, se ajustarán a lo que dispongan la legislación fiscal y los acuerdos que celebren en la materia el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas;
- VIII. Indicarán las medidas legales o administrativas que las partes se obliguen a adoptar o promover, para el mejor cumplimiento del acuerdo;
- IX. Establecerán las normas y procedimientos de control que corresponderán a la Secretaría de Salud;
- X. Establecerán la duración del acuerdo y las causas de terminación anticipada del mismo;
- XI. Indicarán el procedimiento para la resolución de las controversias que, en su caso, se susciten con relación al cumplimiento y ejecución del acuerdo, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, y;
- XII. Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para la mejor prestación de los servicios.

ARTÍCULO 36.- Las cuotas de recuperación que en su caso se recauden por la prestación de servicios de salud, se ajustarán a lo que disponga la legislación fiscal y a los **convenios de coordinación** que celebren en la materia el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas. Para la determinación de las cuotas de recuperación se tomará en cuenta el costo de los servicios y las condiciones socio-económicas del usuario. Las cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando el usuario carezca de recursos para cubrirlas, o en las zonas de menor desarrollo económico y social conforme a las disposiciones de la Secretaría de Salud.

A los extranjeros que ingresen al país con el propósito predominante de hacer uso de los servicios de salud, se cobrará íntegramente el costo de los mismos, excepto en los casos de urgencias.

ARTÍCULO 48.- Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, **en el ámbito de sus respectivas competencias y en coordinación** con las autoridades educativas, vigilar el ejercicio de los profesionales, técnicos y auxiliares de la salud en la prestación de los servicios respectivos.

ARTÍCULO 49.- La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, **en el ámbito de sus respectivas competencias**, coadyuvarán con las autoridades educativas competentes para la promoción y fomento de la constitución de colegios, asociaciones y organizaciones de profesionales, técnicos y auxiliares de la salud, y estimularán su participación en el Sistema Nacional de Salud, como instancias éticas del ejercicio de las profesiones, promotoras de la superación permanente de sus miembros, así como consultoras de las autoridades sanitarias, cuando éstas lo requieran.

ARTÍCULO 65.- Las autoridades sanitarias, educativas y laborales, en sus respectivos **ámbitos de competencia**, apoyarán y fomentarán:

- I. Los programas para padres destinados a promover la atención materno-infantil;
- II. Las actividades recreativas, de esparcimiento y culturales destinadas a fortalecer el núcleo familiar y promover la salud física y mental de sus integrantes;
- III. La vigilancia de actividades ocupacionales que puedan poner en peligro la salud física y mental de los menores y de las mujeres embarazadas, y;
- IV. Acciones relacionadas con educación básica, alfabetización de adultos, accesos al agua potable y medios sanitarios de eliminación de excreta.

ARTÍCULO 88.- La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos **ámbitos de competencia**, con la participación de las instituciones de educación superior, elaborarán programas de carácter social para los profesionales de la salud, en beneficio de la colectividad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables al ejercicio profesional.

ARTÍCULO 90.- Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos **ámbitos de competencia**, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades educativas en la materia y en coordinación con éstas:

- I. Promover actividades tendientes a la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos que se requieran para la satisfacción de las necesidades del país en materia de salud;
- II. Apoyar la creación de centros de capacitación y actualización de los recursos humanos para la salud;
- III. Otorgar facilidades para la enseñanza y adiestramiento en servicio dentro de los establecimientos de salud, a las instituciones que tengan por objeto la formación, capacitación o actualización de profesionales, técnicos y auxiliares de la salud, de conformidad con las normas que rijan el funcionamiento de los primeros, y;
- IV. Promover la participación voluntaria de profesionales, técnicos y auxiliares de la salud en actividades docentes o técnicas.

ARTÍCULO 91.- La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos **ámbitos de competencia**, coadyuvarán con las autoridades e instituciones educativas, cuando éstas lo soliciten, en:

- I. El señalamiento de los requisitos para la apertura y funcionamiento de instituciones dedicadas a la formación de recursos humanos para la salud, en los diferentes niveles académicos y técnicos, y
- II. En la definición del perfil de los profesionales para la salud en sus etapas de formación.

ARTÍCULO 92.- Las Secretarías de Salud y de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos **ámbitos de competencia**, impulsarán y fomentarán la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos para los servicios de salud, de conformidad con los objetivos y prioridades del Sistema Nacional de Salud, de los sistemas estatales de salud y de los programas educativos.

3.4.1.1 FACULTADES DE LA FEDERACIÓN

La propia Ley General de Salud indica que le corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

- Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento.
- Organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los **acuerdos de coordinación** que se celebren al efecto.
- Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia.
- Promover y programar el alcance y las modalidades del Sistema Nacional de Salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento.
- Coordinar el Sistema Nacional de Salud.
- Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional.
- Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general.

3.4.1.2 FACULTADES DE LOS ESTADOS

La Ley General de Salud indica que las facultades de los Estados son:

- Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero.
- Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen.
- Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Así, de acuerdo con el artículo 9 de esta ley, los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán, **en el ámbito de sus respectivas competencias** y en los términos de los **acuerdos de coordinación** que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.

3.4.1.3 FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS

La Ley de Salud indica que la participación de los municipios estará determinada por los **convenios** que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.

La Ley General de Salud efectúa la distribución de competencias sólo por lo que se refiere a la materia de salubridad general, dejando a las legislaturas locales la regulación de la salubridad local. Esta ley se dirige a establecer la participación regional de los distintos niveles de gobierno en la realización de las acciones que componen el sistema nacional de salud. Uno de sus aspectos más llamativos es que, en alguna de sus disposiciones, se alude a las acciones que "temporalmente" deben desarrollar los órganos centrales en las entidades federativas, dejando entrever que el propósito del legislador sobre tales potestades es que los poderes locales terminen asumiendo por cuenta propia dichos ejercicios (art. 13, frac. III). La ley regula de manera franca un proceso de descentralización y, por lo tanto, su articulado no se refiere solamente a materias fijas, sino que también establece directrices para normar las trasferencias paulatinas de los servicios de salud hacia los estados.

3.4.2 LA CONCURRENCIA EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

"Originalmente, la Constitución de 1917 establecía una genuina **concurrencia** de la federación y los estados. Como excepción al artículo 124 constitucional, tanto uno como otro orden de gobierno estaban capacitados para regular y organizar el servicio educativo. Este panorama comenzó a variar en 1921, año en el que se perfilaron en la Constitución algunos rubros de acción educativa específicamente federal. El giro definitivo del sistema ocurrió en 1934, cuando se adicionó la fracción relativa del artículo 73 constitucional, para autorizar al Congreso a "dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando ampliar y coordinar la educación en toda la República".

Como se observa, esta reforma habilitó al Congreso para distribuir potestades a los distintos órdenes de gobierno, generando con ello la desnaturalización del sistema del artículo 124 constitucional. La tendencia persistió con la reforma de 1946, y sus efectos se extienden hasta la fecha, encontrando el proceso su momento cenital con la Ley General de Educación del 15 de julio de 1995. Este instrumento legal persigue dos propósitos centrales: mantener la organización del sistema educativo nacional y catalizar el proceso de descentralización del servicio educativo a los estados, rompiendo así el monolito que se había gestado en torno a la Secretaría de Educación Pública a lo largo de seis décadas.”⁶⁹

Como se verá más adelante, la Ley General de Educación “regula la educación que imparte el Estado —federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Las autoridades educativas, en sus respectivos **ámbitos de competencia**, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros.

De acuerdo con la Ley General de Educación:

ARTÍCULO 1o.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la

⁶⁹ cf. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Ob. cit.*, pp. 422-432.

República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

ARTÍCULO 14.- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera **concurrente**, las atribuciones siguientes:

I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales.

II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12.

III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.

IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares.

V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12.

VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística.

VII.- Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.

VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.

IX.- Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones.

X.- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y

XI.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar **convenios para coordinar** o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.

ARTÍCULO 25.- El Ejecutivo Federal y gobierno de cada entidad federativa, con sujeción las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, **concurrirán** al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

ARTÍCULO 26.- El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que en términos del artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal.

ARTÍCULO 27.- En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada

entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

ARTÍCULO 34.- Además de las actividades enumeradas en el artículo anterior, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de **convenios** en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos.

La Secretaría evaluará los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados.

3.4.2.1 FACULTADES DE LA FEDERACIÓN

La Ley General de Educación indica que la Federación tendrá las siguientes facultades:

- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48.
- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.

- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria.
- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria.
- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares.
- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro.
- Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional.
- Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la Constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley.
- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.
- Fomentar, **en coordinación con las demás autoridades competentes** del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte.
- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.
- Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen **en sus respectivas competencias**.
- Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para

que las autoridades educativas, **en el ámbito de su competencia**, adopten las medidas procedentes.

- El Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de **convenios** en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos.
- La Secretaría evaluará los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados.

3.4.2.2 FACULTADES DE LOS ESTADOS

De acuerdo a la Ley que estamos exponiendo, corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

- Prestar los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría.
- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.

- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que en términos del artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal.
- En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal. En dicho Consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.

3.4.2.3 FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS

En materia de Educación, la Ley General otorga a los municipios las siguientes facultades:....

- El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la **conurrencia** de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.
- El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.
- El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar **convenios** para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

- En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.
- Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio.
- Estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario; hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares.
- Promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, en general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

La Ley General de Educación atribuye competencias ejecutivas de carácter exclusivo para normar la participación de las entidades centrales y locales en la prestación del servicio educativo nacional; después, se regulan determinadas materias cuyo ejercicio se considera concurrente; es decir, que se pueden desarrollar indistintamente por cada uno de los niveles de gobierno involucrados. En un artículo aparte, se faculta a los ayuntamientos de los municipios para prestar servicios educativos de cualquier naturaleza o modalidad (art. 15).

3.4.3 LA CONCURRENCIA EN LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La materia constituye un nuevo enfoque de la propiedad inmobiliaria dentro los centros de población, la que tradicionalmente se había considerado materia local. El proceso tiene origen en la adición al artículo 27 constitucional que se efectuó en el año de 1976. En el párrafo 3o. de dicho precepto se estableció que la nación sería competente para:

“...ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Complementariamente, se introdujo la actual fracción XXIX-C del artículo 73 a la Constitución Federal: (El Congreso tiene facultad:)

“Para expedir las leyes que establezcan la **concurrentia** del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución.”

De las disposiciones transcritas llama la atención que el objeto de la nueva materia en realidad lo constituyen acciones para conseguir la ordenación y la planeación urbanísticas, y que el sistema de planeación de los asentamientos humanos supone la participación explícita de los municipios, al grado de que la ley marco deberá también fijar la competencia de éstos, en franca postración de los órdenes locales. También es notorio que en esta materia se hace explícito por primera vez el sistema de concurrencias legislativas, ya que la ley general tiene el propósito no sólo de fijar el horizonte general de la materia, sino también de que los legislativos de los estados respondan dentro de sus ámbitos con sendas leyes que regulen los temas de competencia local.

En relación con las facultades municipales Antonio Azuela⁷⁰ nos dice que:

“En materia urbanística, el proceso fue redondeado en el mismo año de 1976, con la reforma al artículo 115 constitucional, con la cual se intentó fortalecer la gestión de ese ámbito de gobierno a través de una iniciativa procedente del centro. Con todo lo laudable que esta intención reúna, no es posible desentenderse del vicio de origen que supone un sometimiento afrentoso de los poderes locales, así haya sido en aras de la consolidación municipal.”

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, encontramos que la Ley General de Asentamientos Humanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993) expresa:

ARTÍCULO 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

⁷⁰ AZUELA, Antonio, citado por Martín Díaz en *Ob. Cit.*

I. Establecer la **conurrencia** de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

ARTÍCULO 6o.- Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 10.- La Secretaría, con la participación en su caso, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promoverá la celebración de **convenios y acuerdos de coordinación** y concertación entre la Federación y las entidades federativas, con la intervención de los municipios respectivos y en su caso, de los sectores social y privado.

ARTÍCULO 11.- La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Federación y las entidades federativas **podrán convenir mecanismos** de planeación regional **para coordinar acciones e inversiones** que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se

trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

ARTÍCULO 20.- Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, **en el ámbito de sus competencias**, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley.

ARTÍCULO 22.- El convenio que se celebre con base en lo previsto en el artículo anterior, se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada, y contendrá:

- I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada;
- II. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y **coordinadamente** los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada;
- III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada;
- IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva, y;
- V. Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

ARTÍCULO 23.- La comisión de conurbación prevista en el convenio a que se refiere el artículo anterior, tendrá carácter permanente y en ella

participarán la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo social y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

ARTÍCULO 40.- La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, Para estos efectos, la Federación por conducto de la Secretaría suscribirá **acuerdos de coordinación** con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, **convenios** de concertación con los sectores social y privado.

ARTÍCULO 41.- Para los efectos del artículo anterior, la Federación por conducto de la Secretaría suscribirá **acuerdos de coordinación** con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, **convenios** de concertación con los sectores social y privado.

ARTÍCULO 46.- La Federación, los estados y los municipios instrumentarán **coordinadamente** programas de desarrollo social, para que los titulares de derechos ejidales o comunales cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, promoviendo su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios y apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen los ejidatarios y comuneros.

ARTÍCULO 47.- Las entidades federativas y los municipios tendrán en los términos de las leyes federales y locales correspondientes, el derecho de

preferencia en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.

ARTÍCULO 48.- La Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán **acciones concertadas** entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

ARTÍCULO 51.- La Federación, las entidades federativas y los municipios fomentarán la **coordinación** y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

- I. La aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano;
- II. El establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional y urbano y la vivienda;
- III. El otorgamiento de incentivos fiscales tarifarios y crediticios para inducir el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de centros de población;
- IV. La canalización de inversiones en reservas territoriales, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- V. La satisfacción de las necesidades complementarias en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos generadas por las inversiones y obras federales;
- VI. La protección del patrimonio cultural de los centros de población;
- VII. La simplificación de los trámites administrativos que se requieran para la ejecución de acciones e inversiones de desarrollo urbano;
- VIII. El fortalecimiento de las administraciones públicas estatales y municipales para el desarrollo urbano;
- IX. La modernización de los sistemas catastrales y registrales de la propiedad inmobiliaria en los centros de población;
- X. La adecuación y actualización de las disposiciones jurídicas locales en materia de desarrollo urbano;

XI. El impulso a la educación, la investigación y la capacitación en materia de desarrollo urbano, y;

XII..La aplicación de tecnologías que protejan al ambiente, reduzcan los costos y mejoren la calidad de la urbanización.

XIII.- Promover la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que requiera la población con discapacidad.

3.4.3.1 FACULTADES DE LA FEDERACIÓN

De acuerdo al artículo 7o. de la Ley que estamos revisando, corresponden a la federación, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:

- Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.
- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.
- Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.
- Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de **convenios** y acuerdos.
- Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal.
- Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población.
- Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado.

3.4.3.2 FACULTADES DE LOS ESTADOS

De acuerdo al artículo 8o., corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

- Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.
- Autorizar la fundación de centros de población.
- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de la legislación estatal de desarrollo urbano.
- Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.
- Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población.
- Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales.
- Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano.
- Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local.

- Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano.
- La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para la celebración de **convenios** y **acuerdos de coordinación** con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado.

3.4.3.3 FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS

Esta Ley, expresa en su artículo 9o., que a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, le corresponden las siguientes atribuciones:

- Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.
- Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.
- Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.
- Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- Proponer la fundación de centros de población.
- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local.
- Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, **convenios** y **acuerdos de coordinación** y concertación que apoyen los objetivos y prioridades

previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.

- Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local.
- Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.
- Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios.
- Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local.
- Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano.
- Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.
- A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La Ley General de Asentamientos Humanos distribuye competencias entre la federación, los estados y los municipios, estableciendo primero todas las acciones que integran el ejercicio público que se considera concurrente (regular, planear, etc.); luego, proporciona la enunciación taxativa de las potestades para cada uno de los niveles de gobierno, incluyendo a los ayuntamientos.

Cabe mencionar que, además, la ley fija de manera expresa las facultades que corresponden a los poderes locales, según la división de poderes; es decir, se refiere específicamente a las facultades legislativas y a las ejecutivas. La mayor parte de su articulado se dedica a la regulación de un sistema para la adecuación y planeación del desarrollo urbano a nivel "macro", reservando a las leyes de desarrollo urbano de los estados la regulación de la mayor parte de los actos ejecutivos hacia los gobernados.

Como pudimos analizar en este capítulo, la federación, al tener conocimiento de la existencia de actos ejercidos en uso de facultades concurrentes, debe consagrar en las disposiciones transitorias lo relativo a los principios necesarios para dar valor a lo actuado en el estado durante la vigencia de las facultades concurrentes.

Cuando un estado hace uso de facultades concurrentes, debe hacerlo saber así en la ley o decreto que expida, a fin de que los particulares tengan conciencia del tipo de derecho que pudieran asistirles y no pretender adquirir, bajo su vigencia, derechos que excedan la vigencia de la actuación; esto en vista a preservar el principio de seguridad y certeza jurídica.

No es necesario insistir en que la actuación estatal en este campo se limita a su territorio. En teoría, las facultades concurrentes pueden ser

CAPÍTULO 4

LA CONCURRENCIA EN MATERIA AMBIENTAL

4.1 FACULTADES IMPLÍCITAS Y EXPLÍCITAS

Como se ha explicado anteriormente, la regla básica para el reparto de facultades entre estados y federación está determinada en el artículo 124 de la Constitución, al tenor del cual las facultades de la federación *deben estar expresamente consagradas*. Sin embargo, esta regla acepta excepción en el caso previsto por la fracción XXX del artículo 73 constitucional, en el cual el Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas a los otros Poderes de la Unión.

De esta manera, la Constitución establece, al lado de las explícitas, las llamadas facultades implícitas, es decir, aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

Al respecto encontramos que la Suprema Corte establece:

"En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades de manera que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a diferencia del particular que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, se debe estimar que las autoridades, para actuar con competencia en términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en la Constitución o en alguna ley. **Por una parte, si hay cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las**

autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por la naturaleza misma de la facultad otorgada, resulta imposible que la propia Constitución contenga todos los elementos y matices de la facultad otorgada, y en estos casos, se deben estimar constitucionalmente otorgadas todas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, entendiendo por implícitas aquellas facultades sin las cuales sería nugatorio, o estéril, o se vería sustancialmente mermada la facultad que expresamente se otorgó. Y, aun tratándose de las facultades legislativas del Congreso, por ejemplo, que están sólo sucintamente enunciadas en el artículo 73 constitucional, la doctrina ha dicho que si el fin de la ley es legítimo, y si está dentro de los objetivos señalados en la Constitución, y los medios escogidos en la ley son claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, y además no sólo no están prohibidos, sino que son compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, esa ley es constitucional. Pero hay otros campos en los que las facultades se otorgan en forma restrictiva, de manera que no puede hablarse ahí de facultades implícitas, y sólo se puede admitir que se ejerciten las facultades expresa y limitativamente otorgadas. Es el caso de las normas que imponen cargas fiscales, reconocido en el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación y emanado primordialmente de la fracción IV del artículo 31 constitucional, conforme a la cual ningún cobro se puede hacer por la vía económico-coactiva ni aplicarse a ninguna otra sanción a un particular, sin acudir a los tribunales previamente establecidos (como excepción a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional), si no está claramente determinado en una ley, sin que las autoridades administrativas puedan ampliarse sus facultades al respecto por razones de interés público, o de conveniencia en el ejercicio de sus facultades, ni por ningunas otras. En el caso de las multas y sanciones administrativas se está, evidentemente en la segunda hipótesis de las examinadas, y las facultades para imponer sanciones, así como las sanciones mismas y las hipótesis en que procede

su aplicación, deben estar expresa y explícitamente enunciadas en la ley, sin que se pueda ampliar ni facultades, ni sanciones, ni hipótesis de infracción, ni por analogía, ni por mayoría de razón, ni porque indebidamente se estime que el que puede lo más debe poder lo menos. Luego, para imponer las sanciones a que restrictivamente se refiere el artículo 23, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (sin analizar aquí si es el congreso el que debe fijar las facultades de los órganos de autoridad del ejecutivo, o si éste puede por sí y ante sí ampliarlas, otorgarlas o modificarlas), con base en ese precepto sólo tiene facultades el director general de control y vigilancia forestal, sin que pueda asumirlas el secretario del ramo por analogía ni por mayoría de razón, ni por poder lo más, como superior de quien puede lo menos, porque esto violaría el sistema de facultades restringidas para imponer sanciones cobrables por la vía económico-coactiva, o imponibles sin acudir a los tribunales previamente establecidos.”⁷¹

De la misma manera la Corte ha sustentado que:

“La facultad expresa debe entenderse de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice, y puede ser:

- a) En oposición a facultades implícitas;**
- b) Como forma de atribución de competencias de los funcionarios;**
- c) Como elemento de garantía de la autoridad competente.**

De lo anterior se desprende que no basta para reconocer tal o cual carácter el que se manifieste ostentar determinado cargo, ni

⁷¹ Rubro: **FACULTADES IMPLÍCITAS Y EXPLÍCITAS, MULTAS**, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo: 145-150, Sexta Parte, Séptima Época, p. 119, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Amparo directo 1110/80. Doddoli Hermanos, S. de R.L. 1 de abril de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

tampoco puede aceptarse en virtud de la imputación de alguna conducta efectuada por la contraparte.”⁷²

En cuanto a las facultades del congreso, nuestro máximo Tribunal ha establecido:

“Si la facultad del congreso para establecer impuestos sobre la producción y consumo de cerveza, se contrae expresamente a esos dos aspectos y la del Distrito Federal y Estados se concreta a gravar la propiedad y posesión de los inmuebles que existan en su territorio, debe concluirse que se trata de facultades autónomas que no se interfieren, ni pueden excluirse. **Los Poderes de la Unión actúan conforme a facultades expresas y limitadas, en tanto que las entidades federativas gozan de atribuciones implícitas e indeterminadas. Esto no quiere decir, que los poderes de cada Estado puedan actuar libremente en la determinación de impuestos, sin otra limitación que la de no invadir la esfera de atribuciones de la Federación, pues también dichos poderes deben funcionar conforme a las facultades expresas que les otorgue la Constitución Local respectiva.** En las condiciones apuntadas, debe decirse que la fracción XXIX del artículo 73, al conferir al congreso la facultad de establecer contribuciones especiales, no lo facultan para incluir el impuesto predial y el de planificación entre esas atribuciones para que con tal motivo la ley secundaria prohíba a los Estados el cobro de estos impuestos, que son ajenos a la producción y consumo de cerveza.”⁷³

⁷² Rubro: **FACULTAD EXPRESA, SIGNIFICADOS DE**, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Tesis I.5o.T.53 K, tomo VIII, Diciembre de 1998, Novena Época, p. 1047, Amparo directo 14725/98, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, 20 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretaria: Rosa María López Rodríguez.

⁷³ Rubro: **CERVEZA, IMPUESTO SOBRE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE, E IMPUESTO PREDIAL Y DE PLANIFICACIÓN. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 91-96, Sexta Parte, Séptima Época, p.

Pero esta excepción no rompe el principio que hemos establecido en el sentido de que el reparto competencial es asunto del orden total o federal, porque tiene que existir siempre una relación directa entre una facultad expresa en la Constitución y la necesidad de ejercer otra no expresamente mencionada, pero sin la cual el ejercicio de la facultad expresa sería inviable.

Madison⁷⁴ justificó la existencia de estas facultades, diciendo que:

"...ningún axioma se halla asentado más claramente en la Ley o la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; donde quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla..."

Tena Ramírez,⁷⁵ en el mismo sentido apunta:

"Y es que la evolución del federalismo al centralismo no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados nacidos en un federalismo teórico e irreal no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades, como los Estados de la Unión Americana. En México, el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman las atribuciones a los Estados y éstos aceptan."

51, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Amparo directo 691/75, Cervecería Moctezuma, S.A., 19 de octubre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Ortega Calderón. Secretaria: María Yolanda Múgica García. Nota: En el Informe de 1976, la tesis aparece bajo el rubro "IMPUESTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE CERVEZA E IMPUESTO PREDIAL Y DE PLANIFICACIÓN. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN".

⁷⁴ MADISON, *El federalista*, FCE, 7a. reimp., México, 2000, p. 193.

⁷⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Ob. cit.*, p. 118.

Otra excepción, al principio del reparto expreso de facultades lo encontramos en las llamadas facultades concurrentes, que son aquellas que pueden ejercer los estados mientras no las ejerce la federación, titular constitucional de las mismas.

Marshall⁷⁶ sostuvo sobre el particular que:

“La mera concesión de un poder al Congreso, no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado.”

Sin embargo, agrega Tena Ramírez⁷⁷ que no en todos los casos es procedente esta facultad supletoria de los estados y, citando a Patterson menciona:

“Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho, se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación, cualquiera que sea ella. La llamada doctrina del silencio del Congreso significa esto, y nada más que esto. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado.”

Ahora bien, bajo esta perspectiva, el término “conurrencia”, en castellano, significa:

⁷⁶ citado por TENA RAMÍREZ, *Ob. cit.*, p. 120.

⁷⁷ PATTERSON citado por TENA RAMÍREZ, *Ob. cit.*, p. 122.

"Junta de varias personas en un lugar... Acontecimiento o concurso de varios sucesos o cosas en un mismo tiempo."⁷⁸

Esto quiere decir que las facultades federales y locales coinciden en un mismo tiempo, pero, bajo la idea de Marshall, esto nunca sucede, dado que, cuando la federación legisla, automáticamente cesan las facultades de los estados para hacerlo.

De tal manera, debemos considerar una tercera excepción al principio de distribución expresa de facultades: la de aquellos casos en que se presenta la facultad coincidente de legislar en ambos niveles de gobierno.

Hecha esta distinción podemos decir que, mientras que el precario y ficticio régimen federal mexicano hace posible la existencia de facultades concurrentes, en nuestra Constitución se presentan como casos de distribución funcional. Al menos así lo sugiere el texto constitucional, cuando hace alusión a la concurrencia de facultades en las materias de salud, educación, asentamientos humanos y medio ambiente.

En el caso que ocupa a esta tesis, el del derecho ambiental, estas facultades son a primera vista concurrentes, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Carta Magna, en la medida en que se faculta al Congreso Federal para "...expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico..."

Sin embargo, una lectura cuidadosa del precepto transcrito demostrará que el texto constitucional reconoce que, en materia ambiental, no existe

⁷⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia de la Lengua Española, 21a. ed., 1992.

conurrencia de competencias ya que, al mencionar "en el ámbito de sus respectivas competencias", parte del supuesto de que cada uno de los tres niveles de gobierno es titular de distintas facultades sobre el particular. La Corte ha establecido que:

"El principio de competencia, entendido en su origen como la aptitud atribuida expresamente a una autoridad, por una norma jurídica, para llevar a cabo determinadas conductas o actos, acepta actualmente una interpretación menos rígida. Según ésta, al lado de las facultades expresas existirían las facultades implícitas, es decir, aquellas potestades que resultan imprescindibles o necesarias para que la autoridad pueda realizar las funciones que le han sido encomendadas por ley, sin que ello implique que la competencia del órgano sea rebasada o desconocida. Para identificar estas últimas se requiere: a) la existencia de una facultad expresa que por sí sola sea imposible de ser ejercida; y b) que entre la facultad expresa y la implícita haya una relación de medio a fin."⁷⁹

Queda, entonces, por contestar cuál es el sentido de esta facultad legislativa concedida al Congreso Federal por el Poder Constituido en el año de 1988.

Esta cuestión la abordaremos en el apartado siguiente.

⁷⁹ Rubro: **FACULTADES IMPLÍCITAS**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: I.3o.A.20 A, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, tomo: III, abril de 1996, Novena Época, p. 396, Amparo directo 173/96. Operadora de Bolsa, S.A. de C.V., Casa de Bolsa, Grupo Financiero Serfín, 7 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

4.2 LA FRACCION XXIX-G DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

El texto constitucional aprobado en Querétaro de 1917 no previó concretamente como facultad exclusiva del Congreso el legislar sobre la protección del ambiente. Sin embargo, la propia Carta Magna reconoció que distintas materias relacionadas con la temática que nos ocupa son de jurisdicción exclusiva de la Federación, en tanto que, también puntualmente, atribuyó otras al beneficio directo de los municipios.

El primer cambio que sufrió la Constitución Política a este respecto fue el 6 de julio de 1971, cuando se adicionó una base cuarta a la fracción XXVI del artículo 73 constitucional. Este precepto faculta al Congreso Federal para legislar en materia de Salubridad General, y las tres bases que lo integraban, antes de la reforma, se refieren al Consejo de Salubridad General y al entonces Departamento de Salubridad.

La base cuarta, adicionada por la reforma referida, menciona que:

“4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.”

De conformidad con lo anterior, no puede concluirse que la reforma comentada en sí misma diera competencia al Congreso Federal para legislar en todos los aspectos referentes a la materia ambiental; ni siquiera puede decirse que faculta al Consejo General para tomar medidas administrativas sobre el particular, dado que presupone que las puede adoptar, y simplemente refiere que, cuando lo haga, de ser competencia del Congreso

de la Unión, serán sometidas a su revisión. Este apuntamiento debe tomarse con la reserva de señalar que, en una interpretación amplia, desde antes de la reforma, la facultad del Congreso para legislar en materia de Salubridad General engloba diversos aspectos del medio ambiente.

En 1987 el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, envió una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que agregó una precisión al artículo 27 en esa materia y, por otra parte, adicionó al artículo 73 una fracción XXIX-G, que dio al Congreso Federal la facultad ya referida líneas arriba.

La exposición de motivos no aclara nada sobre la intención de esta reforma en lo relativo a las facultades concurrentes. Empero, en la Cámara de Senadores se sostuvo reiteradamente el criterio de que el objetivo era buscar la descentralización. Así, en su intervención, el senador Villanueva Sansores, señaló:

“La adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política, fortalece el federalismo y contribuye a la descentralización del país: nosotros senadores de la República, vemos con simpatía y apoyamos plenamente el fortalecimiento del Pacto Federal: porque al establecerse la concurrencia desde el nivel municipal hasta el nivel federal, en lo relativo a la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, hará que los problemas que afectan a un solo Municipio, puedan ser atendidos con mayor prontitud; a la acción municipal le enriquece su área de responsabilidad, pues el artículo 115 constitucional, ya facultaba la intervención y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas...”⁸⁰

⁸⁰ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El marco legislativo para el cambio*, Presidencia de la República, México, 1987, tomo 30, p. 163.

La tesis del senador Villanueva contiene tres afirmaciones que es necesario desglosar. En primer término, señala que la modificación *fortalece el Federalismo*; esto es relativo, porque, como lo hemos establecido bajo este régimen, el gobierno central ha de conservar sólo las atribuciones de interés nacional, y la reforma que se proponía no alteraba en lo absoluto el reparto competencial ya existente, toda vez que, como ya lo señalamos, el texto en este momento propuesto y luego aprobado por Congreso aclaraba puntualmente que el establecimiento de la "conurrencia" de los tres niveles de gobierno debe darse en el ámbito de sus respectivas competencias.

En segundo término, menciona que la adición *contribuye a la descentralización*. Sin embargo, en el contexto de la reforma constitucional, al confiarse esta descentralización al Congreso de la Unión, se alude a una distribución funcional de carácter administrativo y no de carácter político, ya que, como apunta Gabino Fraga:⁸¹

"...la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales."

En otras palabras, la descentralización a la que se refirió el senador Villanueva es la que Andrés Serra Rojas⁸² denomina descentralización por región y que, según este autor, "es una forma mixta administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite, de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial..."

⁸¹ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 33a. ed., Porrúa, México, 1994, p. 202.

⁸² SERRA ROJAS, Andrés, *Ob. cit.*, vol. II, p. 590.

Este tipo de descentralización está prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la luz de la cual:

"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."

En cambio, la segunda forma de descentralización, a la que se refiere Fraga (la política), afecta necesariamente el Pacto Federal. Es impensable una descentralización política a través de una ley secundaria.

De hecho, así parece entenderlo el senador Villanueva, cuando señala (tercera afirmación de su intervención) que *la concurrencia asegura que cuando un problema tenga o pueda tener alcance a escala nacional, se atiende involucrando la acción de todas las instancias de Gobierno.*⁸³

En la revisión del texto llevada a cabo por la Cámara de Diputados, se comete el mismo error, y el dictamen respectivo reza:

"... La adición de la fracción XXIX-G al artículo 73, define con claridad el propósito descentralizador de la iniciativa... Tal y como lo considera el Senado, **creemos que la aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues habiendo fenómenos de carácter general que serán competencia de la Federación, existen otros que, al afectar sólo a un Estado o a**

⁸³ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Ob. cit.*, p. 163.

un Municipio, deberán ser atendidos por ellos mismos, de ahí que la concurrencia aparezca como una solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a la protección del ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. A nuestro juicio, no cabe duda que los Estados y los Municipios deben participar crecientemente en la política ecológica. Con esta adición será posible iniciar el progresivo perfeccionamiento del marco jurídico que ahora reserva la legislación y la acción en materia de ecología a la Federación.⁸⁴

En este caso, además, se profundiza la confusión, ya que se menciona que el sistema de facultades excluyentes no sería operante; esto se refiere a facultades legislativas y no a las funciones administrativas, que son las que la iniciativa intenta desconcentrar (que no "descentralizar").

En su turno al estrado, la diputada María Esperanza Morelos Borja expuso las aberraciones que se derivarían de una reforma que permitiese a la ley secundaria efectuar un reparto competencial:

"Por otra parte, creemos que con el texto que se propone a la fracción XXIX-G del artículo 73, se priva a los Estados de la facultad que tienen para legislar en esa materia. En efecto, el artículo 124 de la Constitución General de la República es categórico en el sentido que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Este dispositivo constitucional es la clave de nuestro sistema federal, pues crea dos esferas de poderes públicos, Federales y Locales, y la distribución de las facultades entre unos y otros. Dicho de otra manera, al conferir esta reforma

⁸⁴ *Idem*, p. 180.

al Congreso de la Unión, facultades para legislar en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, los Estados quedan impedidos automáticamente en esta materia por imperativo expreso del citado artículo 124. Se nos podrá decir que la reforma confiere facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, pero ello, señores diputados, no significa que con esta reforma se esté confiriendo a las legislaturas de los Estados facultad para legislar en materia de ecología. **Esto significa que la Constitución confiere al Congreso de la Unión una competencia cerrada, esto es, sólo puede legislar en las materias específicas que señala el artículo 73. Se podrá objetar que la fracción XXX del artículo 73 permite al Congreso legislar en cualquier materia, pero esto es un error, porque dicha fracción confiere al Congreso la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, pero 'entiéndase bien', para hacer efectivas solamente las facultades contenidas en las 29 fracciones anteriores y en las facultades que expresamente le confiera al Congreso algún otro dispositivo constitucional.** De ahí deviene que todo lo que no está expresamente concedido como facultad legislativa al Congreso de la Unión, le corresponde como facultad a los Estados.⁸⁵

Aunque en este primer alegato se puede apreciar que la legisladora apoya la idea de no dejar en manos de la Federación todas las facultades para legislar en materia ambiental, en un segundo momento centra la discusión en la Cámara en este sentido al señalar la concurrencia como una distribución funcional:

⁸⁵ *Idem*, p. 209.

"... La concurrencia, como la reforma lo propone, dará a los Estados y Municipios facultades en materia de ecología de tipo ejecutivo, más no legislativas."⁸⁶

Este criterio también fue compartido por el diputado Jesús Galván, quien expuso:

"A lo que se refiere la fracción "G" del inciso 29, es la concurrencia en materia ejecutiva, la concurrencia del Gobierno Federal, la de los Gobiernos de los Estados y la de los Municipios mas, de ninguna manera, puede aceptarse esta disposición, que podrían los congresos locales legislar en materia ecológica."⁸⁷

En suma, nuestra Constitución Federal no establece un sistema de concurrencia de competencias en materia ambiental.

La materia ambiental no está expresamente referida en la Constitución como reservada a la federación. Sin embargo, diferentes aspectos que la conforman sí han sido reservados a la jurisdicción federal y, por tanto, los estados se encuentran impedidos para legislar sobre el particular. A este respecto, basta recordar que las dos leyes que antecedieron a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fueron de carácter federal, a saber: la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, de 1971, y la Ley Federal de Protección al Ambiente, de 1981.

La única manera de entender, en congruencia con la teoría constitucional, la concurrencia de competencias a la que se refiere la fracción XXIX-G del artículo 73 es en el sentido de coordinación de acciones

⁸⁶ *Idem*, p. 210.

⁸⁷ *Idem*, p. 217.

administrativas de gestión ambiental, que no afecten la esfera jurídica del particular, ya que, como señala Jorge Muñoz Barret:⁸⁸

“El marco constitucional de la distribución de competencias puede abordarse desde dos perspectivas: la primera se relaciona con la eficacia del sistema normativo para enfrentar la problemática ambiental, en el contexto del sistema federal mexicano; la segunda perspectiva se refiere al respeto constitucional de competencia autoritaria, según la cual los actos de molestia sólo son constitucionales si emanan de una autoridad competente, en caso contrario dan lugar a que el particular impugne el acto causando la ineficiencia del acto jurídico.”

Sin embargo, el análisis hecho por el Congreso refleja que lo que realmente sucedió es que usó inadecuadamente el concepto de concurrencia de los niveles de gobierno, al apuntar que éste se daría en el “ámbito de sus respectivas competencias”.

Como lo hemos apuntado, la distribución de competencias legislativas sólo puede darse a través de la Constitución.

Como mencionamos en el segundo capítulo, Ruiz Massieu interpreta que:

“...la Constitución es la norma que en un sistema federal distribuye la competencia entre los Poderes nacionales y los Estados, pero en casos excepcionales previene ella misma que esa distribución la lleve a cabo el

⁸⁸ MUÑOZ BARRET, Jorge, “Principios Constitucionales en la distribución de competencias en materia ambiental”, en *Memoria del Congreso Nacional de Derecho Ecológico*, México, Sedue, 1990.

legislador ordinario con sujeción a los principios que la propia Constitución establezca.”⁸⁹

Se olvida el autor citado que el Pacto Federal es un negocio jurídico a cuya formalización concurren los niveles federal y local, con el objeto de fijar sus alcances, y que, siendo la distribución de competencias uno de sus límites, este último régimen no puede ser alterado sino de la misma forma como fue acordado.

En todo caso, una interpretación así sólo puede estimarse válida cuando el Congreso Federal se despoja de facultades que le son propias, en beneficio de los niveles de gobierno restantes, pero no puede servir de base para que el Congreso Federal atraiga a su seno facultades pertenecientes a las entidades federativas. De cualquier forma, aun en el primer supuesto, hablamos de delegación de facultades (distribución funcional), pero nunca de reparto competencial.

En el mismo sentido, existen facultades para legislar en materia ambiental que recaen exclusivamente en el Congreso Federal; esto significa que los estados no pueden legislar sobre la materia, pero no los impide, cuando para ello la propia federación lo autoriza en la ley, a aplicar dicha legislación federal.

En consecuencia, debe hacerse una clara distinción entre lo que son las facultades para legislar y las atribuciones en materia de ejercicio administrativo.

⁸⁹ RUIZ MASSIEU, Francisco, “El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho de protección de la salud”, en Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego, *Nuevo derecho Constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 421.

En tal sentido, el reparto de facultades para legislar sólo puede ser objeto de un acto constitutivo. La distribución de facultades en materia administrativa puede ser objeto de ley o, incluso, siempre y cuando no afecte la esfera jurídica del particular, de convenios de coordinación en términos de la Ley de Planeación.

Aceptando que no es la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional la norma que se encarga de establecer la distribución de competencias en materia ambiental, sino una norma programática que vincula al Congreso Federal para que, al ejercer su facultad exclusiva de legislar en la materia, propicie la distribución funcional entre los tres niveles de gobierno (en ese sentido, sí se puede hablar de descentralización en los términos en que se refiere la exposición de motivos de la iniciativa que propició la modificación al texto constitucional), es necesario fundamentar adecuadamente esa facultad exclusiva, en términos de la propia Constitución.

En primer lugar, la Constitución Federal confiere expresamente en el artículo 73 al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre ciertas materias, a saber:

- La fracción XIII del precepto que se comenta ha dado fundamento a la legislación sobre flora y fauna, acuáticas y terrestres. Esta disposición faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra.
- La fracción XVI del artículo 73, base cuarta, confiere fundamento a la legislación federal sobre efectos de la contaminación ambiental en la salud, complementando la base legal a la legislación sobre transporte de residuos y sustancias tóxicas, así como sobre el transporte de especies de flora y fauna, terrestres y acuáticas, amén de dar base a la legislación sobre la contaminación originada por fuentes móviles federales.

- La fracción XVII considera la legislación sobre aguas de jurisdicción federal.
- Al tenor de la fracción XVIII del artículo 73, el Congreso de la Unión es el facultado para adoptar un sistema general de pesas y medidas.
- La fracción XXIX-D del artículo 73 autoriza al Congreso Federal para legislar en todo lo relativo a la planeación económica y, con ello, a regular el ordenamiento ecológico del territorio nacional.
- Finalmente, la fracción XXIX-A faculta al Congreso para establecer contribuciones sobre comercio exterior, y contribuciones especiales sobre explotación forestal.

En cuanto a los estados, en la Constitución Federal no están expresamente definidas las facultades de los congresos locales para legislar; identificarlas, reclama un ejercicio de discriminación que parte de los siguientes principios:

- A la luz del artículo 124 constitucional, los estados pueden legislar sólo en aquellas materias no reservadas expresamente a la federación.
- El artículo 117 indica lo que los estados no pueden hacer en ningún caso.
- A la luz del artículo 118 constitucional, los estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, legislar sobre derechos de tonelaje, ni de puertos ni sobre exportación o importación.

Otro elemento que ayuda a deslindar la competencia legislativa de los Congresos Locales es lo dispuesto por el artículo 40 constitucional, en el sentido de que la Federación se integra por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior.

En otras palabras, los Congresos Locales pueden legislar en todo lo concerniente a su régimen interior, siempre y cuando no se trate de una

materia expresamente conferida a la Federación, o bien no se esté en alguno de los supuestos de los artículos 117 y 118 constitucionales.

4.3 LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE COMO LEY DE DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL

Como ya lo señalamos, la norma contenida en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional es una norma de carácter programático que sólo se refiere a la expedición de la legislación de rango federal y nunca a la local o municipal. Es decir, una indicación dirigida al legislador federal para que, al legislar sobre la materia ambiental, en ejercicio de la facultad que tiene para hacerlo, propicie la distribución funcional y colaboración de las entidades federativas y municipios en el ejercicio de las facultades administrativas federales.

Por una parte, existe facultad de la Federación para legislar sobre ciertas materias de carácter ambiental y, como consecuencia de ello — aplicando literalmente lo dispuesto por el artículo 124—, las entidades federativas no pueden legislar en aquellas. Empero, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que, como ya dijimos, es una Ley de carácter federal, otorga en su artículo 7o. ciertas facultades de carácter ejecutivo a los estados y, en el 8o., a los municipios. El Distrito Federal contará con las mismas facultades previstas en estos artículos.

No obstante, los preceptos citados hacen un listado de las facultades conferidas a ambos niveles de gobierno. En ninguna de las fracciones que integran el listado se señala facultad legislativa alguna, sino sólo aquellas, de carácter administrativo, para la distribución funcional.

Lo anterior es así dado que el propio mandato constitucional, líneas arriba referido, menciona que la concurrencia que deben establecer las leyes expedidas por el Gobierno Federal se desarrolla dentro del ámbito de las respectivas competencias (aquí debe entenderse legislativas) de los tres niveles de gobierno.

De forma tal que la Federación no delega su facultad de legislar sobre la materia ambiental federal, pero sí delega, en entidades federativas y municipios, la facultad de aplicar sus propias leyes en los casos señalados en los artículos 7o. y 8o. antes apuntados.

En otras palabras, en materia ambiental existen facultades para legislar expresamente conferidas a la Federación, mientras que las entidades federativas pueden emitir leyes sobre todos aquellos aspectos del medio ambiente que no son de competencia federal o bien, sobre procedimientos administrativos tendientes a hacer cumplir las facultades que se les delegan.

Otra cuestión diferente es la de saber quién tiene facultad para aplicar la ley, y es sólo en ese punto donde el Congreso Federal delegó algunas atribuciones a los dos restantes niveles de gobierno. Aunque, por otra parte, estas atribuciones delegadas deben cumplir plenamente con la garantía de competencia que dicta el artículo 16 constitucional.

En consecuencia, las entidades federativas pueden legislar en materia ambiental sólo en dos casos:

1. Cuando no se trata de una materia expresamente conferida a la Federación.
2. Exclusivamente para establecer una distribución funcional que permita ejercer las facultades administrativas delegadas por la Federación.

Bajo la tesis arriba sostenida, vamos a referirnos ahora al sistema mediante el cual la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente determina los casos en los que la aplicación de las leyes ambientales federales queda reservada a la Federación, y aquellos en los que se le confía a las entidades federativas y los Municipios.

En ese orden de ideas, el artículo 10., fracción VIII, del citado ordenamiento, señala como uno de sus objetivos el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la federación, los estados, Distrito Federal y municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución.

Competen a los estados y municipios los asuntos que, conforme a las facultades que la ley u otros ordenamientos les otorguen para ejercerlos, en forma exclusiva, o participar en su ejercicio con la federación, en sus respectivas circunscripciones.

Siguiendo estos criterios, es posible delimitar con toda claridad los ámbitos respecto de los cuales la federación, los estados y los municipios pueden actuar exclusiva o coordinadamente, tratándose de cuestiones ambientales.

4.3.1 FACULTADES DE LA FEDERACIÓN

En este apartado vamos a desagregar aquellas facultades administrativas que, siendo de origen federal, el Congreso de la Unión decide no delegar en las Entidades Federativas.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988), en su artículo 5o. Señala, en 21 fracciones, lo siguiente:

ARTÍCULO 5.- Son facultades de la Federación:

- I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
- II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
- III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
- IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
- V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;
- VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;
- VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de

- protección civil que al efecto se establezcan;
- VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley.
- X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
- XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;
- XII. La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- XIII. El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;
- XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;
- XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;
- XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental,

- de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;
- °XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;
 - XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;
 - XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;
 - XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y
 - XXI. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

De dicho precepto, es posible agrupar las facultades de la Federación en tres categorías, que son:

- De política y normatividad general;
- Atendiendo a bienes y circunscripciones territoriales específicas, y;
- Atendiendo a materias determinadas.

4.3.1.1 DE POLÍTICA Y NORMATIVIDAD GENERAL

La formulación y conducción de la política general de ecología debe ubicarse en un marco mucho más amplio, el de la planeación del desarrollo nacional, previsto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, con fundamento en lo establecido en dichos preceptos, así como en la Ley de Planeación, como ordenamiento que los reglamenta, se debe expedir el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de seis meses contados a partir de la toma de posesión del Presidente

de la República, ya que en este instrumento se "precisarán los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país; contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y; registrará el contenido de los programas que de él se deriven".

Asimismo, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, se prevé la formulación de programas sectoriales que especifican los objetivos, prioridades y políticas que deben regir el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

En el caso de la atribución que nos ocupa, es precisamente por medio de los instrumentos de planeación señalados, donde el Gobierno Federal establece la política que se ha de seguir para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

El ordenamiento ecológico general del territorio del país se ubica dentro del tipo de facultades que se comentan, justamente porque a partir de ello es que se debe regular el aprovechamiento de los recursos naturales, la localización de las actividades productivas secundarias y de los servicios y las acciones de fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población.

Los que por su naturaleza y complejidad requieran la participación de la federación, son asuntos que decide no delegar; por ejemplo, el manejo de residuos tóxicos o de sustancias peligrosas, señalado en el artículo 5o., fracción VI.

4.3.1.2 ATENDIENDO A BIENES, ZONAS Y CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES ESPECÍFICAS

Para conocer los verdaderos alcances de esta facultad ("las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal"), es preciso determinar cuáles son los bienes y zonas respecto de los que tiene jurisdicción el Gobierno Federal. Para ello, debemos acudir a las previsiones contenidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la legislación que en la materia se desprende de ella.

El primer párrafo del artículo 27 constitucional establece los principios fundamentales sobre los cuales se organiza el sistema de propiedad en el derecho mexicano.

Dicho precepto establece que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

A efecto de la disposición señalada, se constituyen los diferentes tipos y formas de propiedad comprendidos en nuestro sistema jurídico. Los bienes y zonas federales se ubican dentro del régimen de propiedad pública, formando parte de lo que se denomina el "Patrimonio de la Federación".

Se consideran recursos de jurisdicción federal aquellos que el artículo 27 constitucional considera como del dominio directo de la Nación y que la Ley General de Bienes Nacionales incluye dentro del patrimonio de la federación, previéndose, por tanto, que la regulación de su explotación y

aprovechamiento se encuentran en ordenamientos de carácter federal, correspondiendo su aplicación a las autoridades federales.

Dichos recursos son:

- a) Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- b) Los minerales o sustancias que en vetas, mantos, vasos o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. La exploración, explotación y beneficio de estos recursos se regula en la Ley Minera y su Reglamento.
- c) El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos.
- d) Los minerales radioactivos.
- e) Los combustibles nucleares, para la generación de energía nuclear.

4.3.1.3 ATENDIENDO A MATERIAS DETERMINADAS

Un grupo de las atribuciones que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente decide no delegar a los gobiernos locales está referido a aspectos ambientales específicos, cuya atención le corresponde exclusivamente a la federación, sin que los gobiernos de los estados y de los municipios puedan participar. Las materias o aspectos señalados son los siguientes:

- La regulación y control de las actividades altamente riesgosas.
- La regulación y control del manejo de los materiales y residuos peligrosos.
- La creación, administración, organización y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal.
- La protección de la flora y fauna silvestre y acuática.
- La regulación y control del aprovechamiento racional de los recursos forestales.

- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la Nación, en cuanto a los desequilibrios ecológicos o daños al ambiente que puedan originar.

Al hacer uso de su facultad legislativa, el Congreso Federal decidió que hay materias en las que pueden participar los tres niveles de gobierno; sin embargo, los ámbitos sobre los que cada uno de los niveles puede actuar en una misma materia están, desde nuestro punto de vista, perfectamente determinados.

Las materias que incluimos dentro de este rubro, y las facultades del Gobierno Federal, son las siguientes:

En relación con el ejercicio de la prevención y control de la contaminación atmosférica, es necesario reiterar aquí que es la Federación a quien le corresponde, con base en las disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, expedir las Normas Oficiales Mexicanas que deberán observarse en la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Asimismo, es preciso reconocer que, en la materia, las atribuciones se ejercen respecto de las zonas y fuentes emisoras de jurisdicción federal.

Por otra parte, para explicar lo que son las "fuentes emisoras de jurisdicción federal", debemos partir de considerar que existen dos tipos de fuentes emisoras: las fijas y las móviles.

En términos de lo dispuesto por el artículo 6o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia

de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, se entiende por:

“Fuente fija: (...) toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, o de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.”

y por:

“Fuente móvil: Aviones, helicópteros, ferrocarriles, tranvías, tractocamiones, autobuses integrales, camiones, automóviles, motocicletas, embarcaciones, equipo y maquinaria no fijos con motores de combustión y similares, que con motivo de su operación generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.”

Como ya se dijo, la intervención del Gobierno Federal en la prevención y control de la contaminación atmosférica, proveniente de fuentes fijas o móviles, se circunscribe a aquellas que sean consideradas de jurisdicción federal.

El propio Reglamento anteriormente citado establece una relación de las fuentes fijas que deben ser consideradas de jurisdicción federal. Sin embargo, cabe anotar que las previsiones en él contenidas deben ser complementadas tal y como se podrá apreciar enseguida.

Debemos considerar como fuentes fijas de jurisdicción federal aquellas instalaciones, obras o actividades que, en términos de la propia normatividad ambiental, sean consideradas como altamente riesgosas o en las que se manejen materiales o residuos peligrosos, en virtud de que, como ya se

señaló, en ambos casos se trata de asuntos cuya regulación y control corresponde al Gobierno Federal.

En relación con la regulación del aprovechamiento del suelo y la prevención y control de su contaminación, lo primero que es necesario considerar, es el hecho de que la Federación sólo puede actuar cuando se trate de materias de carácter federal. Asimismo, como se podrá apreciar, y al igual que en el caso del agua y de los ecosistemas acuáticos, el recurso suelo es regulado mediante dos aspectos: su aprovechamiento racional, por una parte, y la prevención y control de su contaminación, por otra.

Respecto del primero de los aspectos señalados, la legislación ambiental otorga al Gobierno Federal atribuciones que tienen que ver con la regulación de actividades productivas que generen efectos sobre el uso del suelo. Así, corresponde a dicho nivel de gobierno atender los asuntos relativos a los aprovechamientos forestales, la exploración, explotación y beneficio de sustancias minerales, previstas en el artículo 27 constitucional; la realización de obras o actividades en áreas naturales protegidas, y sobre actividades agrícolas y pecuarias que se lleven a cabo con apoyo técnico o financiero por parte de las autoridades federales.

En materia de prevención y control de la contaminación del suelo, se consideran asuntos concernientes a la Federación aquellos que se refieren a:

- El manejo de los residuos peligrosos respecto de la instalación y operación de los confinamientos o depósitos, y en general sobre cualquier actividad que implique su manejo y que tenga repercusiones sobre el suelo.
- La fabricación, importación, utilización y en general, todas las actividades relacionadas con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

Es pertinente señalar, finalmente, que la regulación tanto del aprovechamiento como de la prevención y control de la contaminación del suelo se lleva a cabo a través de ordenamientos jurídicos referidos a materias específicas, como pueden ser la Ley Forestal, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos, la Ley General de Salud y la Ley Agraria, entre otras.

Lo anterior se justifica, si se considera que bajo las situaciones en que tiene lugar una emergencia o contingencia ambiental, lo más importante es llevar a cabo las medidas necesarias para dar respuesta a la problemática que en un momento determinado se presente.

4.3.2 FACULTADES DE LOS ESTADOS

Partiendo de la premisa que establece el artículo 124 de la Constitución Federal, así como del análisis elaborado en el apartado anterior, en principio las entidades federativas sólo pueden legislar sobre aquellas materias que no han sido expresamente conferidas por la Carta Magna a la Federación.

Sin embargo, siguiendo el mandato que al legislador federal impone la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, respetando la esfera de competencias de cada nivel de gobierno, establece las bases conforme las cuales la Federación, titular original de ciertas facultades administrativas, delega algunas de éstas en los restantes niveles de gobierno.

Bajo este supuesto, la facultad legislativa de las entidades federativas abarcaría dos aspectos:

- Aquellos cuya competencia corresponde exclusivamente a dichos niveles de gobierno, por disposición constitucional.
 - Aquellos cuya atención por parte de los gobiernos locales fue otorgada por el Congreso de la Unión en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- En este último caso, la facultad legislativa de las entidades federativas se refiere exclusivamente al establecimiento de procedimientos administrativos para ejercerla.

Encontramos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente lo siguiente:

ARTÍCULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

- I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;
- II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;
- III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;
- IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;
- V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas

- naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;
- VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;
 - VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;
 - VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;
 - IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;
 - X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;
 - XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;
 - XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
 - XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se

- refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;
- XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;
 - XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;
 - XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;
 - XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;
 - XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;
 - XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;
 - XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas, y
 - XXI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

4.3.3 FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS

Las facultades de los Municipios se encuentran establecidas en el artículo 115 constitucional. Pero, además, en la Ley General del Equilibrio

Ecológico y la Protección al Ambiente se establecen funciones particulares que han de realizar aquellos, y que son:

ARTÍCULO 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

- I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;
- II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;
- III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;
- IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;
- V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;
- VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica,

radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

- VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;
- VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;
- IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;
- X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;
- XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
- XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;
- XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y

difusión en materia ambiental;

- XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;
- XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente, y
- XVI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.

A continuación, describiremos las facultades administrativas que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente otorga a los estados y a los municipios.

- Prevención y control de la contaminación de la atmósfera generada en zonas o por fuentes de jurisdicción estatal o municipal.

En realidad no existen las fuentes fijas de jurisdicción local, ya que, como lo hemos mencionado en el apartado anterior, la regulación genérica de la industria pertenece al derecho mercantil y, por tanto, es de jurisdicción federal. No sucede así, por ejemplo, con las fuentes móviles, que sí pueden ser de jurisdicción local y que por virtud del artículo 115 constitucional, la gestión del servicio de tránsito está a cargo de los municipios. Por tanto, a la luz de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la prevención y control de la contaminación atmosférica por fuentes no consideradas como federales queda a cargo de los gobiernos locales, pero ello no supone la facultad para legislar sobre el particular.

- Establecimiento de las medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles

por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, salvo en las zonas o fuentes emisoras de jurisdicción federal.

- Prevención y contaminación de aguas nacionales que tengan concesionadas o asignadas para la prestación de servicios públicos.

Es conveniente comentar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente plantea sobre el particular una trampa, porque, en realidad, no son tantas las funciones administrativas que delega a las entidades federativas y municipios. Como puede observarse, algunas de estas funciones administrativas pertenecen de suyo a los niveles local y municipal, en tanto se refieren a materias que no están expresamente conferidas a la federación; otras, en cambio, sí pueden considerarse verdadera distribución funcional, de tal manera tenemos que:

- La formulación de la política y de los criterios ecológicos particulares debe ser entendida en el marco del sistema estatal de planeación del desarrollo, el cual se fundamenta en las disposiciones contenidas en los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal y en los relativos de las Constituciones Políticas de cada una de las Entidades Federativas.

Dicha atribución se traduce en la expedición de los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo y de los Programas Estatales y Municipales Sectoriales, que rigen la actuación de la administración pública local. Por lo que hace a la facultad para emitir criterios ecológicos particulares, conviene señalar que los gobiernos locales pueden ejercer esta atribución, siempre y cuando no contravengan los ordenamientos establecidos por las autoridades federales y se trate de asuntos de su exclusiva competencia.

- El ordenamiento ecológico local se trata de una distribución funcional, en virtud de que a través del ordenamiento ecológico lo que se pretende es determinar los usos del suelo, de tal manera que se prevean los impactos al ambiente que pudieran generarse por las actividades propuestas.

En el caso de los gobiernos locales, el ordenamiento ecológico se incluye en instrumentos de planeación de los asentamientos humanos, como son los programas estatales, municipales y de centros de población de desarrollo urbano. Cabe señalar que la delimitación de las zonas sujetas a protección ecológica debe estar determinada conforme al ordenamiento general del territorio, establecido por las autoridades federales.

- El ordenamiento referido a zonas y circunscripciones territoriales específicas, establece que corresponde a los gobiernos locales la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción de las Entidades Federativas y de los Municipios, sin invadir las esferas de los asuntos otorgados a la Federación.

Las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales establecen los límites del territorio estatal y de los municipios, a efecto de deslindar sus respectivos ámbitos espaciales de competencia.

- El establecimiento, la regulación y vigilancia de las áreas naturales protegidas es una de las facultades referidas a aspectos ambientales específicos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala como áreas naturales protegidas de competencia federal y estatal, las superficies dedicadas a los usos citados al rubro. Por su naturaleza, las áreas

naturales protegidas son de competencia local, en virtud de que se determinan a través de la zonificación establecida en los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población, cuya formulación, aprobación y expedición corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales, con la intervención de las autoridades estatales.

- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales.

Como podrá observarse, la normatividad ambiental simplemente reitera la facultad de los gobiernos locales para conocer y atender todos los asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos estatales y municipales.

- La regulación y control del aprovechamiento racional y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal.
- La regulación con fines ecológicos del aprovechamiento de minerales o sustancias no reservadas a la federación, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo pueden utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento.
- La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas.
- La regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos.
- La prevención y control de la contaminación de las aguas nacionales que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población.

4.3.4 FACULTADES DE DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL

El artículo 6o. de la presente ley nos dice:

Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley.

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.

En cuanto a los acuerdos de *coordinación* que, básicamente, son los que planteamos como distribución funcional, encontramos en los artículos 11 y 12 las funciones que la federación puede delegar, por medio de la Secretaría, y las bases a las que deberán ajustarse:

ARTÍCULO 11:

- El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia Federal;
- El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad

conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;

- La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;
- La protección, preservación y restauración de los recursos naturales a que se refiere esta Ley, y de la flora y fauna silvestre, así como el control de su aprovechamiento sustentable;
- La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, y;
- La realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

Asimismo, los Estados podrán suscribir con sus Municipios convenios de coordinación, previo acuerdo con la Federación, a efecto de que éstos asuman la realización de las funciones anteriormente referidas.

ARTÍCULO 12:

- Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo;
- Deberá ser congruente el propósito de los convenios o acuerdos de coordinación con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo y con la política ambiental nacional;
- Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración;
- Se especificará la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga;
- Definirán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, y;

- Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo.

Los convenios a que se refiere el presente artículo, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial del gobierno local respectivo.

En cuanto a los estados, encontramos que de acuerdo con el artículo 13, podrán suscribir entre sí y con el Gobierno del Distrito Federal, en su caso, convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes, y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables. Las mismas facultades podrán ejercer los municipios entre sí, aunque pertenezcan a entidades federativas diferentes, de conformidad con lo que establezcan las leyes señaladas.

ARTÍCULO 14.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública se coordinarán con la Secretaría para la realización de las acciones conducentes, cuando exista peligro para el equilibrio ecológico de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, o por caso fortuito o fuerza mayor.

ARTÍCULO 14 BIS.- Las autoridades ambientales de la Federación y de las entidades federativas integrarán un órgano que se reunirá periódicamente con el propósito de coordinar sus esfuerzos en materia ambiental, analizar e intercambiar opiniones en relación con las acciones y programas en la materia, evaluar y dar seguimiento a las mismas, así como convenir las acciones y formular las recomendaciones pertinentes, particularmente en lo que se refiere a los objetivos y principios establecidos en los artículos primero y décimo quinto de esta Ley.

Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios establecidos en el artículo 15, que dice:

- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;
- El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;
- En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

De los preceptos aludidos, deducimos los principios rectores que rigen las competencias en materia ambiental: por un lado, que los asuntos exclusivos de la federación no pueden ser abordados por los estados; por el otro, que el municipio tiene bien delimitadas sus facultades y atribuciones en el artículo 115, y ; finalmente, que el Congreso de la Unión *puede* expedir leyes en materia ambiental para establecer la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, mas esta facultad no ha sido plasmada en ningún ordenamiento jurídico a la fecha.

Como podemos observar, al emitir la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Congreso Federal por una parte delega en los niveles de gobierno restantes una serie de facultades

· administrativas que originalmente a él corresponden, con la finalidad de propiciar un proceso de descentralización de la vida nacional; por la otra, legisla en las materias que son constitucionalmente de carácter federal. Pero el Congreso Federal, si bien cede funciones administrativas, en ningún caso renuncia a legislar en lo que le corresponde.

En otras palabras, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es, por una parte, una Ley Federal sobre protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y, por la otra, una ley de distribución funcional que descentraliza ciertas facultades administrativas en los gobiernos locales.

CONCLUSIONES

1. El federalismo implica la autonomía de entidades soberanas que se mantienen unidas entre sí por el respeto al pacto federal, esto significa, el establecimiento de un orden fundado en el reparto racional de competencias, en ese sentido, la construcción del federalismo mexicano ha sido generado desde el centro, formando un sistema complejo de distribución de competencias que ha trasladado paulatinamente atribuciones hacia los Estados.
2. El artículo 124 constitucional permite que subsistan órdenes de gobierno de idéntica jerarquía y coextensos. Los Poderes de la Unión, actúan conforme a facultades expresas y limitadas. Los Estados, gozan de atribuciones implícitas y determinadas, pudiendo actuar sin invadir atribuciones de la Federación, pero deberán funcionar conforme a las facultades expresas que les otorguen las Constituciones locales.
3. La concurrencia no se encuentra definida en la Constitución, derivando en distintos modelos de aplicación y operación como los casos de salud, educación, asentamientos humanos y ambiental.
4. Los sistemas de distribución concurrente pueden ser de tipo ejecutivo, legislativo y jurisdiccional. Por tanto, es necesario que la Corte establezca la interpretación respecto de la concurrencia establecida en el artículo 73 de acuerdo a las particularidades de cada materia o unificar el criterio para evitar inconsistencias y vaguedades en nuestro sistema jurídico.

5. La Constitución es el instrumento legal que establece originariamente la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno. De tal manera que derivado del análisis del artículo 73 fracción XXIX-G y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la concurrencia en materia ambiental es solamente de tipo ejecutivo y consecuentemente, como una simple distribución funcional. De tal manera, que la facultad es atribuida originariamente a la Federación y los estados operan funciones para su ejecución, evaluación, administración o vigilancia.

6. Algunos autores han considerado que no se puede distribuir competencias a través de una ley secundaria, lo que implicaría que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al ser una ley que distribuye competencias fuese inconstitucional. Sin embargo, esto es imposible porque una norma establecida en la constitución no puede ser al mismo tiempo atacada de su inconstitucionalidad. En ese sentido, el artículo 73 fracción XXIX-G se constituye como un principio de excepción al sistema de distribución competencial que originariamente se encuentra establecido en el artículo 124 constitucional.

7. Derivado de la concurrencia establecida en el artículo 73 fracción XXIX-G, los Estados pueden legislar en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, siempre y cuando sea en respeto del sistema de distribución establecido en el capítulo segundo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, adicionalmente de aquellas materias que son de su competencia.

8. La Federación, los Estados y los Municipios, pueden establecer convenios de coordinación para la transferencia, asunción y operación de obras y servicios públicos, este es otro tipo de distribución funcional y se le podría considerar como un tipo de concurrencia ejecutiva. La atribución nunca es descentralizada por completo a la entidad para que esta la regule, sólo se trasladan funciones operativas, administrativas o ejecutivas.

9. Al lado de las facultades expresas se reconoce a las facultades implícitas, que han sido consideradas por la Suprema Corte como potestades que resultan imprescindibles o necesarias para que la autoridad pueda realizar las funciones que le han sido encomendadas por ley, sin que ello implique un traslape de facultades entre la Federación y los Estados. Este tipo de facultades han funcionado como una alternativa de la Federación para atraer materias que corresponderían de acuerdo con el principio del artículo 124, originariamente a los Estados.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 1er. curso, 12a. ed., Porrúa, México, 1995.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, Porrúa, México, 1988.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, UNAM, México, 1994, vol. 3.
- BAQUEIRO ROJAS, Edgard, *Introducción al derecho ecológico*, Harla, México, 1997.
- BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, FCE, México, 1994
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., Porrúa, México, 1991.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, Harla, México, 1990.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, Porrúa, 7a. ed., México, 1999.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 3a. ed., UNAM, México, 1979.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El marco legislativo para el cambio*, Presidencia de la República, México, 1987.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias", *Homenaje a Fernando Vázquez Pando*, Barra Mexicana de Abogados, Themis, México, 1996.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, 33a. ed., México, 1994.
- GARCÍA SAAVEDRA José David, JAIMES RODRÍGUEZ, Agustina, *Derecho ecológico mexicano*, Universidad de Sonora, México, 1997.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan y CANCINO AGUILAR, Miguel Ángel, coord., *La distribución de competencias en materia ambiental*, Derecho ambiental, UAM-Azcapotzalco, 1994.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Nuevo derecho ambiental mexicano (Instrumentos de política)*, UAM-Azcapotzalco, México, 1997.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 2a. ed., Porrúa, México, 1999.

HAMILTON, Alexander, *El federalista*, FCE, 7a. reimp., México, 2000.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Ariel, Barcelona, 1976.

MADISON, *El federalista*, FCE, 7a. reimp., México, 2000.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, 1er. y 2o. cursos, 3a. ed., Harla, México, 1998.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho administrativo*, 3er. y 4o. cursos, 2a. ed., Harla, México, 1997.

MUÑOZ BARRET, Jorge, "Principios constitucionales en la distribución de competencias en materia ambiental", en *Memoria del Congreso Nacional de Derecho Ecológico*, México, Sedue, 1990.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El nuevo federalismo: la descentralización*, Porrúa, México, 1988.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1995.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1983.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 1er. curso, 20a. ed., corr. y aum. por Andrés Serra Rojas Beltri, Porrúa, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 23a. ed., Porrúa, México, 1989.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 15a. ed., Porrúa, México, 1989.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

LEY GENERAL DE SALUD, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1988.

JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Epocas: Quinta, Sexta, Séptima y Novena , Pleno y Salas.

DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, 21a. ed., 1992

Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, México, 1991.

OTRAS FUENTES

Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, vol. 4, Aguilar, España, 1979.

Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo XII, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2000.