

---

## CAPÍTULO I

### EL FEDERALISMO MEXICANO

*SUMARIO: 1.1.- Concepto de Estado. 1.1.1 La actividad del Estado. 1.2.- Concepto de Federalismo. 1.3.- El Estado Federal Mexicano. 1.4.- Marco del Federalismo. 1.5.- Estructura Jurídica de la Federación. 1.5.1 Distribución de competencias. a) Disposiciones que se refieren a convenios y mecanismos de coordinación. b) Disposiciones sobre facultades concurrentes o coincidentes o bien coexistentes entre la Federación, Estados y Municipios. c) Disposiciones de auxilio de los Estados respecto de la Federación. d) Disposiciones cuando la Constitución alude a que habrá ley reglamentaria. 1.6.- La Estructura Jurídica de los Estados Libres y Soberanos.*

#### 1.1. Concepto de Estado.

La doctrina política-jurídica conceptualiza al Estado desde varias perspectivas, para *Del Vecchio* es la *“unidad del sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo, y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico”*. Por su parte *Kelsen* nos dice que *“el Estado es una ordenación de la conducta humana”*, se trata de una asociación de individuos cuya conducta debe estar ordenada de acuerdo con normas, no naturales, de *lo que debe ser*, no de *lo que es*; derivada de su teoría pura del derecho. A su vez *Hauriou* se pronuncia porque el Estado es un poder rector de la actividad pública, es una *“comunidad nacional”* para mejorar la condición de sus miembros. *Fernández Ruiz*, tomando los elementos del Estado, lo define como *“un sistema integrado por un conjunto humano asentado (...) en una circunscripción territorial específica, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de las voluntades de los integrantes de la parte más fuerte de dicho conjunto, sujeto a un orden jurídico propio y a un poder soberano, cuyos fines, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano –no necesariamente por la parte más numerosa-, aunque a veces influya otra a las demás partes”*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, El Federalismo, serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, primera reimpresión, octubre 2006, pp. 11-12.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado por indicar que el Estado realiza tanto actos en que manifiesta su soberanía, y por medio de la fuerza impone su voluntad a los particulares; pero también realiza otros, en los que se desprende de los atributos de imperio para transigir con los particulares en un plano de igualdad. En el primer caso, el Estado obra como autoridad; mientras que en el segundo, lo hace como persona de derecho privado.<sup>3</sup>

*Loewenstein* nos dice que el Estado sólo puede ser *constitucional* o *autocrático*; es constitucional, cuando se basa en la distribución del poder y su protección mediante los controles jurisdiccionales; en tanto que, es autocrático, cuando deriva de un dictador que impone contra todos su voluntad; este autor también considera que pueden presentarse formas intermedias, híbridas, cuando se manifiestan transiciones en los sistemas políticos. *Hauriou* clasifica a los Estados en *simples* y *compuestos*; a los primeros, pertenecen los Estados unitarios y a los segundos, los Estados Federales como el nuestro.<sup>4</sup>

La principal característica del Estado unitario es la de tener un poder homogéneo; es decir, las funciones legislativas y ejecutivas son realizadas por un solo órgano; mientras que en el Estado federal, las entidades que integran la federación, pierden su soberanía exterior y conceden ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero mantienen una soberanía en su régimen interno.

Lo que distingue a un Estado federal del unitario es que, en el primero, las colectividades-miembros conservan el carácter de Estados dentro de los límites de su competencia –jurisdicción–; sin embargo, sus órganos supremos son los del poder central, cuando no cooperan en la formación de la voluntad de este último, existe pues una subordinación al régimen federal.

### **I.1.1 La actividad del Estado.**

Se entiende por actividad del Estado, el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Este otorgamiento de facultades al Estado, obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para que éste alcance sus fines. De donde,

<sup>3</sup>*Ibidem*, pp. 13-14.

<sup>4</sup>*Ibidem*, p. 16.

siendo las atribuciones los medios para alcanzar determinados fines, es natural que su número y extensión varíe al cambiar las primeras.<sup>5</sup>

Las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que actualmente conserva, Fraga las agrupa en cuatro categorías:

1. Atribuciones de mando, de policía o de coacción, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
2. Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
3. Atribuciones para crear -y otorgar- servicios públicos.
4. Atribuciones para intervenir, mediante gestión directa, en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Dentro de la actividad del Estado, se pueden distinguir dos maneras de realizarla: la primera, *dando órdenes*; y la segunda, *prestando servicios*. Estas dos actividades deben estar perfectamente definidas para no confundirse; por lo que no deben comprenderse en la misma denominación. No podemos dejar de pensar, que mientras la actividad de dar órdenes provoca principalmente problemas de carácter legal, la prestación de servicios enfrenta problemas económicos y de eficacia; asimismo, mientras que la primera es normalmente discontinua, la segunda requiere que sea regular y permanente, por lo que requieren contar con un régimen jurídico diferente.<sup>6</sup>

Es común en la práctica, usar como sinónimos las atribuciones y las funciones del Estado; sin embargo, no hay que confundirlas; mientras que las atribuciones se refieren a las actividades del Estado, es decir lo que el Estado puede o debe hacer; las funciones corresponden a la forma en que el Estado efectúa dichas actividades.

Las funciones se clasifican, desde el punto de vista formal, en legislativas, ejecutivas o administrativas y judiciales; y se encuentran identificadas con los tres Poderes, es decir por el órgano que las realiza. Desde el enfoque formal, la función administrativa es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo.

De las tres funciones, nos interesa estudiar la correspondiente a las ejecutivas o administrativas, para posarnos en el nivel que corresponde

<sup>5</sup> Cfr., FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México 1998, pp. 13-14.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 22-23.

al municipio, como parte de función administrativa, objeto de nuestro trabajo de investigación.

## 1.2. Concepto de Federalismo.

De conformidad con el diccionario de la lengua española, en su vigésima segunda edición, la palabra “*federalismo*” implica: “*Espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados*”.

Etimológicamente hablando, el origen del vocablo *Federalismo* proviene del latín *foederatio-onis* que significa “acción de federar”, “organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción”, “Estado federal” y “poder central de ese Estado”. A su vez, la palabra “federal” se origina del latín *foedus, -eris, pacto, alianza*. En la definición de este concepto, conviene tomar en cuenta los vocablos “federar”, del latín *foedere* y “federativo”, del latín *foederatus e ivo*, que significan, respectivamente, “unir por alianza, liga unión o pacto entre varios”, y “perteneciente o relativo a la federación”, así como “sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un Gobierno central”.<sup>7</sup>

En otro ámbito, los teóricos y estudiosos sobre el tema de fortalecimiento al federalismo, han discutido esta noción a partir de la unión y la división de Poderes. Para *Alexis de Tocqueville* el *federalismo* implica la unión de Estados soberanos que, en conjunto, integraban la *federación* –“el gran cuerpo de la Unión”.<sup>8</sup> Por su parte *Charles de Secondat, Barón de Montesquieu*, sustenta que el *federalismo* comprende la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual, basándose en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres Poderes independientes y auto-regulables (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Al respecto, es necesario destacar la posición de *Hans Kelsen* que considera al *federalismo* como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Esto es, para *Kelsen* “el *federalismo* se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa,

---

<sup>7</sup> Cfr., SUPREMA CORTE, *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>8</sup> Cfr., CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1994, p. 276.

jurídica y política”.<sup>9</sup> No obstante, el *federalismo* adquirió su justo valor hasta que fue plasmado como sistema práctico de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787; convirtiéndose en poco tiempo en el prototipo de la mayoría de los sistemas federales modernos.

*Alexander Hamilton, James Madison y John Jay*, diseñaron los principios básicos del sistema federalista apoyándose en la combinación de autonomía y gobierno compartido, con respeto a la diversidad.<sup>10</sup> Por tanto, podemos concluir que el *federalismo* es un sistema organizativo que se caracteriza por la unión de Estados soberanos, basada en la no-centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad.

### 1.3 El Estado Federal Mexicano.

El sistema federal mexicano es en sí, un pacto entre los Estados que conforman la República mexicana; tal característica se deriva del artículo 40 constitucional.

*Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Es una Federación, en tanto que está constituida por Estados Libres y Soberanos -y el Distrito Federal-; asimismo, dichos Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. De esta manera, se constituyen los tres órdenes de gobierno: el Estado Federal soberano, que representa a todos; las Entidades Federativas (31 Estados y el Distrito Federal) y los municipios.

La forma del Estado Federal tiene diversas implicaciones y además muy diferentes interpretaciones; sin embargo, se le identifica, en síntesis, por las siguientes características:<sup>11</sup>

1.- La existencia de dos jurisdicciones (una federal, aplicable a todo el ámbito nacional y otra local, distinta en cada Entidad Federativa):

<sup>9</sup>Cfr., QUIROZ Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 197.

<sup>10</sup>Cfr., HAMILTON, Alexander, *El Federalista*, FCE, México, 1957, pp. 176-189.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 44.

Coextensas, coexistentes y de igual jerarquía.<sup>12</sup>

- a) Coextensas, significa que la aplicación de ambas jurisdicciones tiene la misma fuerza legal.
- b) Coexistentes, implica que se aplican al mismo tiempo.
- c) La igualdad en la jerarquía elimina la dependencia de una jurisdicción respecto de la otra.

2.- La supeditación de ambas jurisdicciones a la Constitución General: En este sentido, la Constitución Federal establece las bases, en virtud de las cuales se distribuyen las competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.

3.- Ambas jurisdicciones se aplican directamente a los individuos: En virtud de este principio, las normas y autoridades federales aplican su ámbito jurídico sin necesidad de la injerencia de las Entidades Federativas y viceversa.

4.- Ambas jurisdicciones participan en las formas o adiciones a la Constitución General.

La Suprema Corte define al Estado –mexicano-, como *“el ente político integrado por un conjunto jurídicamente ordenado de personas, asentado en un territorio políticamente dividido y sometido a un poder soberano depositado en tres órganos (Poderes), cuyas atribuciones se fundamentan en la Constitución”*.<sup>13</sup>

Dentro de este sistema, el municipio representa la división territorial de cada Estado. En el caso de nuestro país, el federalismo no se explica a plenitud sin el municipio, el cual tiene acomodo natural en el sistema federal; visto éste como una fórmula de descentralización del ejercicio del poder soberano del Estado; en esta óptica, el municipio es el tercer orden de gobierno y, por cierto, representa el contacto directo y natural del gobierno con la población. Hoy en día, una necesidad política evidente es poder acercar a las autoridades con la sociedad, y éste debe ser uno de los propósitos federalistas, donde el municipio

<sup>12</sup>La igualdad de jerarquías y el atributo de ser coextensas lo reconoce Felipe Tena Ramírez. La primera característica no la reconocen algunos tratadistas mexicanos como Eduardo García Máynez, ni algunos criterios de la Suprema Corte en materia fiscal pero dicho autor es contundentemente contradicho por Mario De la Cueva en forma congruente y convincente.

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 14.

juegue un importante papel.<sup>14</sup>

#### I.4. Marco del Federalismo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece el carácter federal de la organización política mexicana y reconoce al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los Estados miembros. Un Estado federal se caracteriza por la competencia constituyente que en él tienen los Estados miembros. Al respecto, el artículo 124 Constitucional<sup>15</sup> señala que en el Estado mexicano los Estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma.

Las precisiones sobre las facultades y atribuciones del Congreso respecto del tema del federalismo, se encuentran en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup>. Entre

<sup>14</sup>Cfr. QUIROZ Acosta, Enrique, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, tomo XLVI, Núms. 205-206, enero-abril 1996, pp. 43-59.

<sup>15</sup>Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

<sup>16</sup>Artículo 73. El Congreso tiene facultad de:

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las 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 unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

éstas destaca la de 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 coordinación fiscal, protección al ambiente, seguridad pública, desarrollo social, protección civil, turismo y deporte, entre otros.

## **I.5. Estructura Jurídica de la Federación.**

La Norma Fundamental de la Estructura Jurídica de la Federación es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

---

XXIX. Para establecer contribuciones:

5o.Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal; g) Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-C. 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 los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-G. 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.

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.



aplica para los tres Poderes y los tres niveles de gobierno; la Ley Suprema define sus responsabilidades político-administrativas, ya sea diferenciadas, coordinadas o compartidas, entre las partes que integran la Federación mexicana.

La Carta Magna establece varios elementos esenciales que vale la pena analizar:

1. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.<sup>17</sup>

2. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación según los principios de esta ley fundamental.<sup>18</sup>

3. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.<sup>19</sup>

4. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre,...<sup>20</sup>

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del Municipio Libre en nuestro país. A partir de 1917, este artículo ha sido reformado en doce ocasiones con el objeto de ir adaptando la figura del Municipio a la realidad nacional.<sup>21</sup>

Al igual que en el caso del Estado federal, el poder público de las Entidades Federativas se dividirá para su ejercicio en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>22</sup>.

<sup>17</sup>Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>18</sup>Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>19</sup>Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>20</sup>Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>21</sup>La última reforma se publicó en el DOF el 18 de junio de 2008.

<sup>22</sup>Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local<sup>23</sup>.

Las facultades que no están concedidas expresamente por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados<sup>24</sup>.

Las competencias de los tres Poderes, se encuentran descritas en la parte “orgánica” de la Constitución Política dentro del Título Tercero relativo a la división de Poderes; así el Poder Legislativo se haya normado por los artículos 50 al 79; el Poder Ejecutivo del 80 al 93; y el Poder Judicial del 94 al 107. Sin embargo, dentro del texto constitucional encontramos referencias a atribuciones de cada uno de los tres Poderes en otros artículos de la Ley Suprema.

Por lo que respecta a las atribuciones de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se encuentran en el Título Quinto, integrado por los artículos 115 al 122; pero al igual que en el caso de los Poderes de la Unión, la Carta Magna también refiere algunas competencias en otros artículos.

### **I.5.1.- Distribución de competencias.**

El sistema de distribución competencial en cada Nación.<sup>25</sup> En el caso mexicano, la regla general que establece la Constitución (artículo 124) indica que todo aquello que no está expresamente conferido por la propia Constitución a la Federación es materia de las Entidades Federativas. Esta definición aparentemente muy sencilla resulta en la práctica más compleja. En primer término, la regla general, no deriva únicamente del artículo 124, sino de su interpretación en conjunción con los artículos 115, 116, 117, 118 y 122 de la Constitución. De dichas disposiciones se colige que la regla general de distribución competencial realmente indica que: lo que no esté expresamente conferido por la Constitución a la Federación y a los municipios, ni prohibido a los Estados y al Distrito Federal, será competencia de la

---

<sup>23</sup> Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>24</sup> Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>25</sup> México adoptó el sistema que estableció la Constitución de los Estados Unidos de América a partir de las enmiendas novena y décima; con una variante en el caso mexicano, que consiste en que nuestra Constitución establece que las facultades de los funcionarios del gobierno federal deben señalarse expresamente.

## Entidades Federativas.<sup>26</sup>

Además de las facultades exclusivas, por cierto muy pocas, otorgadas a las Entidades Federativas en el texto constitucional, nos encontramos, de acuerdo con *Quiroz Acosta*, otras competencias conocidas como facultades coincidentes, concurrentes, coexistentes y de auxilio.<sup>27</sup>

Facultades *coincidentes*. Son aquellas que tanto la Federación como las Entidades Federativas realizan, juntas o por separado, por disposición constitucional y pueden efectuarse de dos formas:

1. Una amplia, cuando no se faculta a una o a las otras, las bases o un cierto criterio de división; por ejemplo, el artículo 18, señala que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, establecerán en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia a menores infractores;

2. Una restringida, cuando la facultad se confiere a una y a las otras, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división, por ejemplo en el artículo 3º., se indica que “*El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación...*” y en la fracción VIII: “*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. En el mismo sentido se pudieran citar los artículos 4º tercer párrafo; y el 73 fracciones XXIX-C y XXIX-G, en cuanto a salud, asentamientos humanos y ecología respectivamente.

Facultades *coexistentes*. Son cuando una parte de la misma facultad corresponde a la federación y la otra a las entidades federativas, por ejemplo, el artículo 73, fracción XVII, otorga al Congreso Federal la facultad para legislar en materia de vías generales de comunicación, de manera que las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas locales.

Facultades de *auxilio*. Corresponden a las que se presentan cuando una autoridad ayuda o auxilia a la otra, por disposición constitucional, por ejemplo, el artículo 120, establece la regla general en virtud de la

<sup>26</sup> Cfr., NORIEGA Cantú, Alfonso, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, citado por QUIROZ Acosta, *op. cit.*, p. 45.

<sup>27</sup> Cfr., QUIROZ Acosta, *op. cit.*, p. 45

cual los gobernadores de los Estados no sólo están obligados a publicar las leyes federales sino también a hacerlas cumplir.

Facultades *concurrentes*. Diversos autores, dice *Quiroz Acosta*, sostienen que en México no existen las facultades concurrentes o por lo menos no se ha ejercido,<sup>28</sup> entendidas como aquellas que es facultad de una de las dos competencias (Federación o Estados) pero que mientras ésta no la ejerza, la otra puede legislar y actuar, hasta en tanto lo haga la facultada. No obstante ello, la propia Constitución en su artículo 4° establece que “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...”, el artículo 18 de la ley de la materia establece 8 hipótesis de servicios que, en tanto no los ejerza la Federación, pudieran ejercerlos las entidades federativas, en el marco de los convenios únicos de desarrollo.

La definición política de nuestro federalismo es acorde con su concepción jurídica derivada de nuestra Constitución; de tal manera que tenemos un federalismo con las siguientes características: cooperativo, de coordinación y de colaboración recíproca, que se da entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y municipios; y también entre los Estados y sus municipios. Para comprender y dimensionar nuestro federalismo, en el ámbito de la descentralización, en el texto de la Constitución, es importante aludir a cinco aspectos básicos:

- a) Disposiciones que se refieren al establecimiento de convenios o mecanismos de coordinación;
- b) Disposiciones que se refieren a facultades concurrentes o coincidentes;
- c) Disposiciones de auxilio de los Estados respecto de la Federación;
- d) Disposiciones que no especifican jurisdicción federal o local, pero aluden a que habrá ley reglamentaria y,
- e) Disposiciones que aluden al Estado pero sin establecer elementos que vinculen la facultad sólo con el gobierno federal.

#### **a) Disposiciones que se refieren a convenios y mecanismos de**

---

<sup>28</sup>Felipe Tena Ramírez indica que si bien no se han aplicado, tampoco existe impedimento para que se apliquen y pudiera resultar conveniente. Y cuando la Constitución se refiere a la “conurrencia” entre la Federación, Estados y municipios en el artículo 4° (alude a la salud) se refiere a lo que se ha indicado como facultades coincidentes.

## coordinación.<sup>29</sup>

Los convenios son instrumentos jurídicos que privilegian nuestro orden constitucional, en las relaciones entre Federación, Estados y municipios.

Partiendo de esta idea, encontramos que el párrafo tercero del artículo 26 señala, entre otras cuestiones, que la ley determinará las bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

De igual manera el último párrafo de la fracción III del artículo 115 nos indica que: *“Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan”*.

En este mismo tenor, el segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV, del propio artículo 115, establece que: los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

Por su parte la fracción VI del mismo artículo 115 precisa que: *“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad 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 desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”*. Es importante destacar que en el sentido de la citada fracción VI, para realizar esta coordinación, es menester no sólo que se trate de materias concurrentes o coincidentes, sino que además se sustenten en una ley.

Una de las disposiciones más importantes en materia de federalismo administrativo –en el sentido de la aplicación de la administración pública-, es, sin duda, la fracción VII del artículo 116 Constitucional, que complementa las ideas de coordinación, insertas en el artículo 115, y que establece que: *“la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos*

<sup>29</sup>Cfr., QUIROZ Acosta, *op. cit.*, p. 47.

*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*". Como podemos observar, los Estados de la Federación se encuentran facultados para celebrar este mismo tipo de convenios con sus respectivos municipios, a efecto de que los primeros asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones ya mencionadas.

## **b) Disposiciones sobre facultades concurrentes o coincidentes, o bien coexistentes entre la Federación, Estados y Municipios.<sup>30</sup>**

Sin duda, la Constitución es el fundamento jurídico para la distribución del ejercicio del poder soberano entre los integrantes del pacto federal; luego entonces, para transferir una facultad de la Federación hacia las Entidades y los Municipios, se requiere, en primer término, que el proceso mantenga total armonía con la Constitución; de ahí la importancia de las facultades concurrentes, coincidentes o coexistentes.

Con el término concurrencia, también se alude a lo que doctrinalmente se ha denominado por diversos tratadistas mexicanos como facultades coincidentes; es decir, aquéllas en que intervienen la Federación, los Estados y los Municipios, de manera coordinada y en los términos que indique la ley de la materia. En nuestra Constitución, encontramos muchas disposiciones en este sentido de manera expresa; tal es el caso de las siguientes materias:

### 1. En educación.<sup>31</sup>

El primer párrafo del artículo 3º indica que todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. En la fracción III se indica que el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, para determinar los planes y programas de estudio. Asimismo, la fracción VIII señala que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes

---

<sup>30</sup>*Ibidem*, pp. 48-50.

<sup>31</sup>La materia de educación superior se menciona en el apartado referido cuando la Constitución alude al Estado, pero sin establecer ningún elemento que vincule la materia sólo a la Federación.

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.

## 2. En salud.

El párrafo tercero del artículo 4º establece que 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.

## 3. En materia de asentamientos humanos y de protección al ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Al respecto, la Fracción XXIX-C del artículo 73 establece que la materia de asentamientos humanos es concurrente (coincidente, dirían Tena Ramírez y Carpizo) entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, conforme a la ley que expida el Congreso de la Unión.<sup>32</sup> Por su parte, la fracción XXIX-G del artículo referido, instituye que el Congreso también está facultado 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.<sup>33</sup>

## 4. En comunicaciones.

En este caso, se trata de una facultad coexistente, dado que la fracción XVII del artículo 73 instituye que el Congreso de la Unión está facultado para dictar leyes sobre vías generales de comunicación; es decir, que las vías locales de comunicación, son competencia de las legislaturas de las Entidades Federativas.<sup>34</sup>

<sup>32</sup>De la revisión de la ley de la materia se encontró que 15 facultades se establecen para el gobierno federal, 11 a los Estados y ninguna es concurrente.

<sup>33</sup>La ley de la materia establece 19 facultades a favor del gobierno federal.

<sup>34</sup>La legislación de la materia incluye en el concepto de vías generales de comunicación, entre otras cuestiones las carreteras que se hayan construido, con presupuesto federal, lo cual implica que toda carretera que esté en dicha hipótesis no podrá ser transferida salvo que haya reforma legal so pena de que la transferencia sea inconstitucional y al existir la posibilidad de que se afecten derechos de particulares como pudieran ser los

### **c) Disposiciones de auxilio de los Estados respecto de la Federación.<sup>35</sup>**

Es importante tener presente, que de acuerdo con la Teoría Constitucional, las facultades de auxilio no alteran la distribución de competencias entre las partes, pero indudablemente contribuyen a fortalecer las facultades de auxilio; la tesis que alude a nuestro sistema federal se refiere a un sistema de coordinación, cooperación y colaboración. La norma en que encontramos implícita la obligación de auxilio, de manera general, es el artículo 120 de la Constitución, que obliga a los gobernadores de los Estados a publicar y a hacer cumplir las leyes federales; aun cuando parecería más una disposición imperativa que de cooperación. Sin embargo, dicha disposición refleja la interrelación imperiosa que se requiere entre la Federación y los Estados, dentro del marco federal, y fundamenta la celebración de diversos actos de la Federación con el apoyo de los gobiernos de los Estados.

En materia religiosa, antes de la reforma de 1992, el artículo 130, decía que “...las demás autoridades actuarían en auxilio de la federación”. Concepto que se modificó a partir de la reforma estableciendo que “Las autoridades federales de los Estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley”. Sin embargo, de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, la aplicación de la ley. En tanto que las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal, serán auxiliares de la Federación en los términos previstos en este ordenamiento.

### **d) Disposiciones cuando la Constitución alude a que habrá ley reglamentaria.**

En materia de pueblos indígenas, el párrafo cuarto del artículo 2º Constitucional alude a que: el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las Entidades Federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos, los criterios etnolingüísticos concesionarios, se daría el riesgo de que reclamen los actos de autoridad por vía del juicio de amparo; para evitarlo se podría ponderar que tenga verificativo la reforma legal respectiva que le dé validez a la transferencia.

<sup>35</sup>Cfr. QUIROZ Acosta, *op. cit.*, pp. 50-51.



y de asentamiento físico. Igual disposición, se establece en las fracciones VII y VIII, relacionadas con la representación indígena en los Ayuntamientos; y en materia judicial, donde los indígenas sean parte, se deberán tomar en cuenta sus usos y costumbres.

**e) Cuando la Constitución alude al Estado, pero no establece ningún elemento que vincule la materia exclusivamente a la Federación.<sup>36</sup>**

Un aspecto interesante y por demás importante a dilucidar, es cuando la Constitución se refiere al Estado, respecto de alguna atribución; sin especificar si se trata del Estado Nacional, representado por la Federación, o bien, si dicha mención se refiere a que pudieran tener injerencia, en alguna materia, tanto la Federación como los Estados y los Municipios; es decir, si se relaciona a una característica coincidente o concurrente.

Al respecto, argumenta Quiroz Armenta, es adecuado analizar diversas líneas interpretativas:

En primer lugar, dilucidar si que cuando la ley suprema alude al Estado (o Nación), basta concluir que se refiere a una facultad no otorgada exclusivamente al gobierno federal, se trata de una relación jurídica concurrente, por lo que deberá ser expreso en ese sentido, con el fin de evitar confusiones.

Otra interpretación posible, sería en el sentido de considerar que se trata del Estado representado por la Federación, sobre todo tratándose del impulso al desarrollo económico y a normas programáticas o derechos sociales, en donde existe la obligación del Estado de proporcionarlos; una interpretación posible estaría en el sentido de considerar que se trata del Estado, simbolizado por la Federación, el facultado por la ley fundamental. Máxime que, si el constituyente permanente hubiera deseado aludir a las Entidades Federativas, hubiera hecho el señalamiento plural en ese sentido, bastando para ello indicar: “los Estados”. Por lo tanto, en esta línea de pensamiento, al aludir la Constitución expresamente al Estado, también formalmente le está otorgando la facultad al gobierno federal como representante de la Nación; derivado del sistema presidencialista mexicano donde el Presidente de la República es al mismo tiempo Jefe de Gobierno y Jefe de Estado.

<sup>36</sup>*Ibidem*, pp. 51-53.

Una posibilidad interpretativa más, es en el sentido de que, en efecto, se trata de facultades concurrentes, en el sentido tradicional del término, o sea, cuando la Constitución alude al Estado y se refiere a aquellas facultades en las que puede intervenir la Federación como representante de la Nación; pero en tanto no lo haga, puede ser alguna materia en la que exista la posibilidad de que actúen también las Entidades Federativas.

De igual manera, pareciera atinada y congruente con la evolución de la rectoría del Estado y el Estado Social de Derecho, y con el desarrollo integral del país, indicar que se trata de una facultad coincidente, cuando la Constitución alude en alguna cuestión al Estado como obligado ante una materia; siempre que del texto de la disposición constitucional, de manera expresa, o en alguna otra parte de la Carta Magna que lo vincule, no se derive que se trate de una facultad exclusiva de la Federación, o por el contrario de las Entidades Federativas, como una competencia residual.

Desgraciadamente, nuestra Constitución está plagada del uso indiscriminado del término Estado, lo que provoca interpretaciones innecesarias por parte de la Suprema Corte; que incluso, tales criterios, tesis o jurisprudencias, llegan a ser cambiantes, de conformidad con las diferentes épocas y el temperamento de los Ministros.

La evolución de la Nación mexicana y su Derecho Constitucional, realzan la tesis de que en aquellas facultades referidas al desarrollo económico y social, o bien relacionados con normas programáticas o con garantías sociales, la intención del Constituyente Permanente, es que prevalezca un federalismo coordinado, cooperativo y coincidente, en el desempeño de sus competencias.

En este sentido, se debe destacar, tanto lo expresado en el artículo 25 Constitucional, cuando se refiere a que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional; o lo establecido en el artículo 26 de la Carta Magna, que señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; que contrastan con lo preceptuado en el artículo 27, que utiliza el término Nación, referido a la propiedad y al dominio de la tierras y los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos; sin embargo, la fracción XX del artículo 27, establece que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y

su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, en obras de infraestructura; insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

## I.6. La Estructura Jurídica de los Estados Libres y Soberanos

En términos generales, el Orden Jurídico Estatal se encuentra estructurado por los siguientes ordenamientos:

1. Constitución del Estado.
2. Ley Orgánica.
3. Las Leyes expedidas por el Congreso local, de conformidad con sus competencias.
4. Códigos.
5. Estatutos.
6. Reglamentos.
7. Decretos.
8. Acuerdos.
9. Convenios.
10. Programas.
11. Bases.
12. Lineamientos.
13. Reglas.

La estructura jurídica de los Estados de la Federación se fundamenta en sus Constituciones Políticas, las que determinan sus competencias y regulan la estructura de los Gobiernos Estatal y Municipales, así como su administración.

De conformidad con el párrafo segundo del artículo 116 constitucional, *“Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...”*

Así, las Constituciones de los Estados no pueden contravenir las atribuciones establecidas en favor de los Municipios, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sí podrán otorgar otras,

en tanto no se opongan a ésta.

En términos generales, las Constituciones Estatales incluyen un Título especial dedicado al Municipio Libre, dentro del cual se establecen: las reglas de integración de los Ayuntamientos; las disposiciones relativas a las autoridades municipales; los requisitos para ser autoridad municipal; sus facultades y obligaciones; la duración de sus cargos; las autoridades auxiliares del Ayuntamiento; así como las bases para la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento y la revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros, a cargo de la Legislatura Local.

Asimismo, y en concordancia con la Constitución General, las Constituciones Estatales reconocen la personalidad jurídica de los Municipios y a través de Leyes Orgánicas, facultan a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas de las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, se les otorgan facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de: desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones, y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.