

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

José Ma. SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El modelo conceptual*. III. *Análisis de las disposiciones relativas al régimen constitucional de las relaciones de colaboración sobre educación y seguridad pública*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Ocho artículos de la Constitución general de la República utilizan alguna forma del verbo “coordinar” para hacer referencia a cierto tipo de relaciones de colaboración en el marco del sistema federal mexicano (artículo 2o., inciso B, fracción I; artículo 3o., fracción VIII; artículo 21, párrafo 6o.; artículo 25, párrafo 2o.; artículo 26, párrafo 3o.; artículo 73, fracciones, XXIII, XXV, XXIX-I y XXIX-J; artículo 115, fracción III, último párrafo y fracción VI; 122, apartado G, incisos b) y c). Otros tres artículos constitucionales emplean alguna forma del verbo “concurrir” (“conurrencia”) en alguno de sus párrafos para establecer de igual forma un cierto tipo de relaciones de colaboración entre los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal (artículo 4o., párrafo 3o.; artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, y artículo 122, apartado G).¹ Por su parte, el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional establece las bases para que las entidades federativas “participen” en

¹ En un contexto distinto al régimen de relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano, existen otros artículos constitucionales que también emplean alguna forma de los verbos “coordinar” y “concurrir”. Tal es el caso de los artículos 74, fracción II; 25, párrafo 3o.; 28, párrafo 2o.; 31, fracción I; 41, fracción III, párrafo 2o.; 63, párrafos 1o. y 2o.; 64; 84, párrafo 1o.; y del artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de 12 de febrero de 2002.

el rendimiento de las contribuciones fiscales federales. Todas estas normas constitucionales conforman el marco constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano.

Ahora bien, si algo nos muestran las disposiciones aludidas, es que nuestro federalismo se ha alejado (sin abandonarlo del todo) del modelo “dualista” de distribución rígida de competencias, cuya base puede encontrarse en el artículo 124 constitucional, para acercarse a otro modelo, más complejo y a la vez más flexible. Es decir, la fórmula federal implantada y desarrollada en México, sin desprenderse del todo del modelo “dualista”, parece corresponder cada vez más a la idea según la cual la separación de competencias no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, constituidos en compartimientos estancos perfectamente delimitados, sino en “...la tangencialidad, la compartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias”.²

No obstante, es necesario aclarar que la evolución que la fórmula de distribución de competencias ha tenido en nuestro país ha obedecido esencialmente a una lógica centralizadora. Como se podrá observar a lo largo del presente estudio, la introducción en nuestro sistema constitucional de regímenes competenciales de coordinación y concurrencia (o coincidencia) ha respondido más a las necesidades del centro, que a impulsos o demandas de las entidades federativas. Esto es particularmente cierto en relación con las materias “nuevas”,³ mismas que al surgir como áreas de regulación y acción públicas han sido absorbidas por el gobierno federal, en detrimento del área de materias reservada a las entidades federativas en virtud de la cláusula residual del artículo 124 constitucional.

Ahora bien, a pesar de la vigencia de todas las disposiciones constitucionales a que hemos hecho referencia y de la nueva fórmula de distribución de competencias que define un verdadero régimen de colaboración entre los niveles de gobierno del sistema federal mexicano (arbitrado desde el centro), no existe en la doctrina nacional un tratamiento sistemático del mismo. Los pocos estudios que existen, valiosos en sí mismos,⁴ no han

² Sánchez Morón, Miguel, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, 230 y 231, abril-septiembre de 1992, p. 15.

³ Asentamientos humanos, medio ambiente y equilibrio ecológico, protección civil, deporte.

⁴ Por ejemplo, el trabajo de Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988. Y, por supuesto, el ensayo de Díaz y Díaz, Martín,

tenido por objeto principal hacer precisiones conceptuales que puedan servir para racionalizar el cada vez más complejo mundo de las relaciones intergubernamentales en México. Ése es, precisamente, el objetivo de este ensayo.

Para alcanzarlo, procedemos de la siguiente forma. En primer lugar, proponemos un modelo conceptual que nos sirva para entender la naturaleza de las distintas modalidades que adoptan las relaciones de colaboración de nuestro sistema federal, tal y como están previstas en la Constitución general de la República. En segundo lugar, armados con nuestro modelo conceptual, emprendemos un análisis de las disposiciones constitucionales que regulan dos de estas modalidades, relativas a la educación y la seguridad pública. En ambos casos, la norma fundamental establece un régimen de coordinación. Sin embargo, a pesar de que en ellos se emplea el término de “coordinación”, se trata de relaciones de colaboración distintas. Al precisar esta diferencia, nuestra meta es hacer una contribución conceptual para definir los parámetros constitucionales que puedan servir a los instrumentos de control constitucional en su importante labor de defensa de nuestra norma suprema, en lo que atañe al sistema federal mexicano.

II. EL MODELO CONCEPTUAL

El régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano admite cuatro modalidades básicas. Ello puede advertirse a partir del análisis del significado y de las implicaciones normativas de todas aquellas disposiciones contenidas en el texto constitucional que hacen referencia a la “coordinación” o a la “conurrencia”. Dichas modalidades son las siguientes:

1. *Coordinación como principio de organización*

En primer lugar, se advierte la existencia en nuestro texto constitucional, de una acepción de la “coordinación” que alude a un principio de organización tendiente a generar un resultado coherente en la actuación de

“México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en Barra Mexicana-Colegio de Abogados, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, 1996.

las distintas instancias del Estado federal, que se hace efectivo mediante el ejercicio de competencias propias.

Bajo esta significación, como diría Albertí, la coordinación consiste

...en un *modo de proceder*, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre las partes, previo al ejercicio de sus respectivos poderes, en el que se intenta referir tal ejercicio a un parámetro común, ensamblando las diversas actuaciones de las distintas instancias participantes para producir un resultado armónico. La coordinación se produce sobre la base del libre acuerdo de las partes, en pie de igualdad, manteniendo cada una de ellas íntegramente sus poderes. Si el resultado del proceso de coordinación es una actuación conjunta o complementaria, ésta se fundamenta en el libre y voluntario acuerdo de cada parte, que así ha decidido ejercer sus poderes al respecto, sin que se haya producido cesión alguna de su capacidad propia de decisión competencial.⁵

Bajo esta significación de la *coordinación*, los niveles de gobierno actúan en una posición de igualdad jurídica, y ninguno tiene capacidad de dirección ni material ni formal en el ámbito de competencias de los otros niveles. Es decir, bajo esta forma de entender la coordinación las partes deciden ejercer de común acuerdo ciertas competencias que la Constitución prevé que se ejerzan separada e independientemente, sin que ninguna de ellas tenga la facultad de imponer su criterio a las demás y condicionar así el ejercicio de las competencias de las demás partes. Asimismo, esta modalidad permite a las partes “recuperar” para sí en todo momento las competencias comprometidas en un régimen de coordinación, y pasar a ejercerlas de forma separada e independiente.⁶ Por esta razón, los procedimientos y órganos de coordinación bajo la modalidad aquí referida tienen un carácter deliberante o consultivo, y sus actos y resoluciones no disponen de efectos vinculantes.

⁵ “Ninguna parte, en el procedimiento de coordinación, se encuentra en situación de imponer sobre las demás sus propios criterios, y ni tan siquiera el acuerdo mayoritario puede imponerse a la minoría disidente, que mantiene íntegramente su capacidad de actuación autónoma e independiente, sin pérdida alguna de los poderes que constitucionalmente le corresponden”. Albertí Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 367 y 368.

⁶ Albertí Rovira, Enoch, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 145 y 146.

A esta acepción de la coordinación se refiere, por ejemplo, el artículo 2, inciso B, fracción I, según el cual la Federación, los estados y los municipios tienen la obligación de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas “...mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno...”.

2. *Coordinación como título competencial formal o procedimental*

En segundo lugar, la coordinación también puede ser entendida como un título competencial formal o procedimental, consistente en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que recaen sobre el sector. Sin embargo, bajo esta acepción, la Federación, titular en este caso de la facultad de coordinación, no puede transformar su competencia formal en una competencia material, pues ello significaría una invasión ilegítima —sin título— del ámbito competencial que corresponde a las entidades federativas.⁷

Dentro de esta significación de coordinación puede identificarse la facultad del Congreso de la Unión para aprobar leyes que establezcan bases de coordinación en materia de seguridad pública y de protección civil.

3. *Coordinación como fórmula de cooperación*

En tercer lugar, en algunos casos la coordinación puede entenderse como el coejercicio de las competencias que corresponden a los poderes federales, estatales y municipales. Esto es, en esta tercera acepción de la coordinación se hace referencia a la posibilidad de un ejercicio mancomunado, de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta.

En efecto, en la cooperación “...se establece una interdependencia competencial entre las partes, de manera que ambas intervienen en un único proceso de decisión”.⁸ En otras palabras, la cooperación implica que hay actuaciones públicas que requieren de la acción conjunta para poder ser realizadas. Como es de suponerse, esto en realidad significa la

⁷ *Idem*.

⁸ *Ibidem*, pp. 155 y 156.

atribución conjunta de la competencia en cuestión (puesto que no se puede realizar de manera aislada por parte de los distintos órganos), lo cual a su vez quiere decir que la cooperación conforma un régimen competencial sustantivo que, como todas las técnicas de distribución competencial, debiera, en principio, tener una base constitucional.⁹

Debemos mencionar que es posible distinguir entre dos clases de cooperación: la de carácter obligatorio o forzoso y la de carácter voluntario o facultativo. La primera implica que una competencia solamente puede ser ejercida de manera conjunta por las distintas instancias involucradas. En todo caso, este tipo de cooperación ha de tener necesariamente una base constitucional (ya sea en la Constitución general o en las Constituciones locales). Esto es así, debido a que este régimen cooperativo forzoso es en realidad un modo de *distribución* de poderes, y es sabido que tal función está reservada exclusivamente a la Constitución (o, en general, al bloque de constitucionalidad).¹⁰

Por su parte, la segunda clase de cooperación significa que las distintas instancias del sistema federal deciden ejercer sus propias competencias en un régimen de cooperación. En este caso no se produce lo que podría denominarse una *atribución cooperativa* (conjunta) de poderes (que sólo puede realizar la Constitución general y las Constituciones locales), sino solamente un *ejercicio cooperativo* de las competencias que corresponden a las diversas instancias por un título propio de atribución.

Bajo esta acepción de la coordinación se puede encontrar la regulación “conjunta y coordinada” de las conurbaciones, según lo dispone el artículo 122 constitucional, en su apartado G, inciso c).

4. “Concurrencia” o coordinación como título competencial material

Por último, se da en nuestro sistema constitucional el fenómeno de la llamada “concurrencia” y también la “coordinación”, entendida como la atribución de un título competencial material o sustantivo a alguno de los niveles de gobierno (en el caso mexicano, al gobierno federal), que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos.

⁹ *Ibidem*, p. 156.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 156 y 157.

Una significación parecida a la aquí reseñada se ha dado también en España, en donde autores como Tomás Ramón Fernández y Santolaya Macchetti han defendido la idea de un concepto *material* de coordinación, que la configura como una *competencia sustantiva*. En esta perspectiva, la coordinación confiere al Estado central un poder sustantivo de dirección que le habilita para definir e imponer el marco de la política sectorial en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad a las Comunidades Autónomas.¹¹

Como ejemplos de esta acepción podemos mencionar el artículo 3o., fracción VIII, que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes a efecto de “unificar y coordinar” la educación en toda la República; el artículo 4o., párrafo tercero, que establece la “conurrencia” en materia de salubridad general, y la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, misma que atribuye de manera directa y explícita al Congreso de la Unión la facultad expedir leyes que establezcan la “conurrencia” de la Federación, estados y municipios en materia de asentamientos humanos.

Antes de concluir este punto, debemos aclarar que en México la “conurrencia” nada tiene que ver con el significado que a este término se da en otros países (Estados Unidos o Alemania, por ejemplo). En éstos y otros sistemas federales la “conurrencia” significa que tanto la Federación como los estados pueden legislar sobre una misma materia. En las materias sujetas a este régimen, los estados pueden expedir su propia legislación; pero, en caso de que la Federación decida “ocupar” el área de la materia correspondiente, desplaza y prevalece sobre la legislación estatal que pudiera existir en materia en cuestión. Este fenómeno no existe en México.¹²

En el orden constitucional mexicano se pueden encontrar estas cuatro modalidades básicas de relaciones de colaboración entre las tres instancias de gobierno de nuestro sistema federal. Su análisis resulta relevante, en virtud de que dan a nuestro sistema un carácter distinto al del modelo “dual”, bajo cuya perspectiva se ha entendido tradicionalmente nuestro federalismo. Se requiere por ello de un análisis de los alcances normativos de estas cuatro modalidades, para determinar así, en la medida de

¹¹ Albertí, “Las relaciones de colaboración...”, *cit.*, pp. 145 y 146.

¹² Sobre la inexistencia de las “facultades concurrentes” en el sentido aquí apuntado, puede verse Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, LGEM, 1983, pp. 102 y 103. De hecho, Jorge Carpizo prefiere emplear el término de “facultades coincidentes” y no el de “facultades concurrentes”.

lo posible, los límites y contornos constitucionales de la fórmula de distribución de competencias de nuestro federalismo (ahora menos “dualista” y más “de colaboración”).

En vista de lo anterior, en la sección que sigue procederemos a aplicar el modelo conceptual desarrollado, con el fin de explicar el significado y alcance de las disposiciones constitucionales que regulan las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano, en las materias de educación y de seguridad pública.

III. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN SOBRE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA

1. *Artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV (educación)*

Según estas disposiciones, 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, 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.

Por su parte y en el mismo sentido, la fracción XXV del artículo 73 da al Congreso de la Unión la facultad de “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, buscando unificar y *coordinar* la educación en toda la República”.

Desde nuestra perspectiva, en la fracción VIII del artículo 3o., la Constitución emplea el verbo “coordinar” para referirse a un título competencial de carácter material. Es decir, se da a la Federación la facultad de regular, mediante una ley que podríamos denominar “marco”, aspectos sustantivos de la materia educativa y de determinar los tramos de dicha materia que corresponden a cada nivel de gobierno. Así, la Federación “coordina” (dirige) la política educativa en todo el país.

En estos artículos, “coordinar” significa dotar a la Federación de un poder de dirección, que la habilita para definir un marco normativo dentro del cual las entidades federativas y los municipios puedan participar en la función educativa, en los términos que indique la propia Federación, a través de las leyes que en la materia expida el Congreso de la Unión. La Federación define así qué es lo que le toca hacer a cada nivel de gobierno, y el tipo de relaciones de colaboración que deberán entablar en la prestación de la educación pública.

No debe pasar desapercibida la circunstancia de que en las dos disposiciones aludidas el verbo *coordinar* aparece junto al verbo *unificar*, lo cual manifiesta una clara intención centralizadora y homogeneizadora, que busca dotar a la Federación de un amplio poder de dirección que le permita definir una política educativa nacional con bases uniformes.¹³ A su vez, esto parecería contrastar con la “descentralización educativa” que ha ocurrido en México, sobre todo a partir de la reforma constitucional y legal de 1993.¹⁴ Sin embargo, la contradicción es sólo aparente, si consideramos que la descentralización ocurrió no tanto obedeciendo a impulsos provenientes de las entidades federativas, sino en los términos y según los ritmos que la Federación decidió hacerlo, en ejercicio de su amplio poder de dirección en materia educativa, a través de una ley marco: la Ley General de Educación.¹⁵

¹³ Para Tena Ramírez, los verbos *unificar* y *coordinar* son excluyentes entre sí. “...mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente. Ante el léxico poco vigilado del legislador de 34, todavía en vigor, el jurista tiene que buscar la conciliación de los dos vocablos dentro del contexto del precepto. Y de este modo habrá que entender que el verbo *unificar* no lo empleó el redactor del artículo en el sentido de implantar por el Congreso, centralizándola, una sola educación pública en todo el país, con expulsión de las entidades federativas en la tarea común a que las había convocado la reforma de 21. Por encima de la unificación centralizadora de la enseñanza, a que conduciría el vocablo totalizador aisladamente considerado, otros elementos del mandamiento constitucional hacen prevalecer la idea de coordinación, como vamos a verlo. Pero también habremos de observar que la unificación, en el sentido de centralización, ha acabado de hecho por ganar la partida a la coordinación, más allá de cualquiera interpretación jurídica”. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1978, p. 429.

¹⁴ La Ley General de Educación vigente, que estableció las bases de la descentralización en la materia, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

¹⁵ La “descentralización educativa” consistió, principalmente, en el traspaso del gobierno federal a los gobiernos estatales, de los establecimientos de educación básica y normal,

De hecho, el régimen constitucional de “coordinación” en materia educativa obedeció a un propósito centralizador. Según reporta Ortega Lomelí, la reforma a los artículos 3o. y 73, fracción XXV, publicada en el *Diario Oficial* el 13 de diciembre de 1934, redujo considerablemente la autonomía que los estados habían tenido de 1921 a 1934 para autodeterminarse en esta materia, quedando desde entonces a merced del gobierno federal.¹⁶ Además, a partir de 1934 la centralización llegó al grado de otorgar a la Federación no solamente la facultad de distribuir “convenientemente” el ejercicio de la función educativa entre los tres niveles de gobierno, sino también las aportaciones económicas correspondientes a dicha función.

Afirma en este sentido Ortega Lomelí:

Esta reforma ha sido considerada como una de las más radicales en nuestro sistema de distribución de competencias, ya que a pesar de no haber establecido la exclusividad federal en la impartición de la enseñanza, sino la concurrencia, sí determinó que la misma sería materia a legislar por el Congreso General y que por ley de éste se definirían las aportaciones económicas que correspondería dar a la propia Federación, estados y municipios, con lo que se invadió la autonomía local y se creó una dependencia de estos últimos con respecto de lo que definía la primera.¹⁷

con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación. Véase Aguilar Villanueva, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1997, p. 143. Sin embargo, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, conservó importantes facultades en materia de planeación, normativa y evaluación de la evaluación de la enseñanza, lo cual, para algunos autores, ha relegado a las entidades federativas a ser meros ejecutores de las decisiones adoptadas por la SEP. Véase Michel Uribe, Hugo A., “Gasto público y federalismo: el caso del estado de Jalisco (1989-1992)”, en Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio (comp.), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998, p. 153.

¹⁶ Antes de la reforma constitucional de 1934 en materia educativa, dicha materia era compartida por la Federación y por los estados. La reforma de 1921 al artículo 73, fracción XXVII, facultó al Congreso de la Unión para establecer todo tipo de escuelas y para legislar acerca de la enseñanza en ellos impartida, pero sin excluir a las legislaturas estatales de hacer lo propio a nivel estatal. Ortega, *op. cit.*, p. 98, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 424.

¹⁷ Ortega, *op. cit.*, p. 98.

Por su parte, la Ley General de Educación es congruente con la base constitucional analizada, lo cual puede verse desde su artículo 1o., mismo que anuncia un régimen de distribución de competencias en materia educativa, al definir como uno de sus objetos de regulación, "...la educación que imparten el Estado —Federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares...".

Por otro lado, el capítulo II de la Ley General de Educación se refiere al "federalismo educativo", y sus reglas distribuyen los distintos tramos de la "función social educativa" entre la Federación, los estados y los municipios. Así, el artículo 12 establece las facultades exclusivas de la autoridad educativa federal; el artículo 13 se refiere a las competencias exclusivas de las autoridades educativas locales; el artículo 14 establece atribuciones adicionales y "concurrentes" de las autoridades educativas federal y locales; el artículo 15 establece facultades de los municipios en materia educativa; el artículo 16 define las facultades que en la materia corresponden al gobierno del Distrito Federal, y el artículo 17 establece la obligación de las autoridades educativas federal y locales, de realizar reuniones periódicas para analizar el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa (estas reuniones son presididas por la SEP).

Asimismo, en el capítulo II de la Ley General de Educación se establecen también reglas sobre el financiamiento de la educación pública. En este sentido, en su artículo 25, la ley establece un régimen "concurrente" de financiamiento de la educación pública, por el cual debe entenderse que la Federación y las entidades federativas comparten los gastos relativos al desempeño de dicha función.¹⁸

En cuanto a los municipios, el artículo 26 de la mencionada ley dispone que el gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayunta-

¹⁸ Dice el párrafo primero del artículo 25 de la Ley General de Educación: "El Ejecutivo federal y el Gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado —federación, entidades federativas y municipios—, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del Producto Interno Bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1% del Producto Interno Bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas".

miento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades educativas que estén a cargo de la autoridad municipal.

En resumen, y volviendo al análisis de la base constitucional en materia educativa de la que deriva la Ley General de Educación, se puede observar que el texto constitucional da un amplio poder al Congreso de la Unión para distribuir “convenientemente” (según la expresión empleada por el texto constitucional) la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios. El Congreso de la Unión cuenta así con una amplia discrecionalidad para determinar el alcance y significado de dicha conveniencia. En cuanto a este tema, Tena Ramírez ha señalado con razón que, a diferencia de lo que la Constitución hace en relación con otras materias en las que se delega en la ley ordinaria la distribución de facultades entre la Federación y los estados (salubridad general y vías generales de comunicación), en materia educativa el texto constitucional no proporciona una base objetiva y verificable conforme a la cual hacer el reparto. Así, el Congreso puede legislar sobre salubridad general y sobre vías generales de comunicación, lo cual implica que no puede legislar sobre salubridad local o acerca de vías locales de comunicación. En cambio —señala Tena—

...por lo que hace a educación pública también se encomienda a la ley ordinaria el reparto de facultades, [pero] ello no va acompañado de alguna base impuesta por la constitución, que obligara al Congreso y cuya inobservancia pudiera ser enjuiciada, salvo por lo que ve a la jurisdicción federal sobre los establecimientos educativos de la Federación, la cual no podría ser compartida por los Estados, pues no estaría al alcance de la ley secundaria variar la ecuación constitucional “jurisdicción federal igual a establecimientos de la Federación”.¹⁹

En suma, con la reforma constitucional de 1934 en materia educativa se dejó a la sola voluntad del Congreso de la Unión, movida por razones de conveniencia, la tarea de repartir y de coordinar la función educativa.

El único límite (bastante endeble) que admite la fórmula constitucional consiste en que la Federación no puede absorber toda la función educativa pública ni puede desprenderse en su totalidad de tal responsabilidad para asignarla a alguno de los otros niveles de gobierno. Es decir, la función de educación pública ha de ejercerse por los tres niveles de go-

¹⁹ Tena, *op. cit.*, p. 431.

bierno, por así indicarlo las fracciones VIII del artículo 3o. y XXV del artículo 73 constitucionales, si bien esa regla general admite distintas fórmulas de distribución de las diversas responsabilidades en la materia, según lo crea *conveniente* el Congreso de la Unión (una de las fórmulas posibles es la definida por la Ley General de Educación).

2. Artículo 21, párrafo 6o. y artículo 73, fracción XXIII (seguridad pública)

A. La modalidad de las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública

El artículo 21, párrafo 6o., determina que “La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”. Por su parte, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión 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”.

A pesar del empleo del término “coordinación”, el régimen que establecen las disposiciones aludidas en materia de seguridad pública es distinto al de la educación. En materia de seguridad pública, la Constitución utiliza el término “coordinación” para referirse a un título competencial de naturaleza formal o procedimental. Es decir, la Constitución da a la Federación la facultad de expedir una ley que regule aspectos formales o procedimentales tendientes a lograr un resultado coherente en el ejercicio de competencias propias relativas a la materia de seguridad pública.

En otras palabras, podemos afirmar que con el fin de alcanzar de manera coherente y armónica ciertos fines de alcance nacional en materia de seguridad pública, la Constitución establece un régimen de coordinación obligatoria, que se erige en un freno a la descentralización, que a su vez genera la posibilidad de integración de las partes en un todo. Se trata del establecimiento de bases que definen una forma de trabajar, un método o modo de ejercicio de facultades propias. Por ello es que puede decirse que se trata de coordinación como título competencial formal o procedimental (no sustantivo).

Cabe destacar, en relación con lo anterior, que el objeto de la ley federal en la materia a la que se refiere la primera parte de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional no es regular algún aspecto sustantivo de la seguridad pública, sino establecer las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno. A su vez, esto significa que toda norma de esta ley federal que pretenda regular aspectos sustantivos de la seguridad pública estatal o municipal puede ser calificada como inconstitucional. Ello es así porque su alcance es meramente formal o procedimental, lo cual ha de lograrse a través del establecimiento de las citadas bases de coordinación que rijan las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública entre los distintos niveles de gobierno.

B. El esquema legal de la seguridad pública

En consonancia con el esquema constitucional descrito, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública identifica como su objeto de establecimiento "...las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública". Asimismo, desde sus primeros artículos la ley se preocupa por dejar a salvo de manera expresa las atribuciones constitucionales que en materia de seguridad pública tienen tanto la Federación como las entidades federativas y los municipios. De esta manera, el artículo 5o. indica en su primer párrafo que "[l]a coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional".

Además, la ley cuida el aspecto de no incidir de manera vinculante sobre la parte sustantiva de la materia de seguridad pública de los estados, el Distrito Federal y los municipios, al aclarar en su artículo 4o. que cuando las disposiciones de la ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal o de los municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del sistema nacional. En otras palabras, lo que la ley dice es que si en algún momento la aplicación de dicha ley implica incidir sobre las atribuciones constitucionales que cada nivel tiene en materia de seguridad pública, esto se hará única-

mente con el consentimiento de las partes que así deciden sujetar el ejercicio de sus facultades en la materia (no la titularidad), a un parámetro general común. Es decir, en el supuesto aludido, la afectación a las competencias materiales de las entidades federativas o de los municipios propondrá no de la ley, sino de los convenios que las partes suscriban.²⁰

Al no otorgar la Constitución general a la Federación un poder de dirección sustantivo sobre la materia de seguridad pública (como en el caso de la educación o de la salubridad general), la integración en las políticas, lineamientos y acciones provenientes de las instancias de coordinación previstas en la ley²¹ dependerá del consentimiento de las partes (en particular, de los estados, D. F. y municipios). Esto queda claro cuando se alude a los convenios, como en el caso del artículo 5o. de la ley arriba reseñado; o como en el caso de la primera parte del artículo 11 de la propia ley, el cual indica que “Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos...”.

Llegados a este punto, resulta útil aludir a los argumentos vertidos en el informe rendido por el secretario de Gobernación, con motivo de la acción de inconstitucionalidad que un grupo de legisladores federales interpuso en contra de la Ley General que Establece las Bases de Coordi-

²⁰ Los objetivos de la coordinación y las materias que comprende la coordinación en el ámbito de la seguridad pública están señalados en los artículos 9o. y 10 de la ley.

²¹ Las instancias de coordinación previstas por la ley son el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los consejos locales y regionales de coordinación, y los consejos de coordinación delegacionales o municipales. El primero está integrado por el secretario de Seguridad Pública (quien lo preside), los gobernadores de los estados; los secretarios de Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República, el jefe de Gobierno del D. F., y un secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (nombrado por el Consejo, a propuesta de su presidente). Asimismo, el artículo 18 de la ley ordena que en el D. F. y en los estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del sistema nacional de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. También ordena este artículo que en las entidades federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades. Por otra parte, el artículo 19 dispone que cuando para el cumplimiento de la función de seguridad sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente, y que cuando se requiera la participación de dos o más municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.

nación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.²² En dicho informe se reitera en varias ocasiones el hecho de que la Constitución ha atribuido la función de seguridad pública a toda la organización estatal mexicana, y que en la realización de dicha función deben participar todas las autoridades constitucionales. Además, sostiene que la ley en comento no modifica las competencias constitucionales:

Como puede verse, las responsabilidades del Consejo Nacional de Seguridad Pública son estrictamente de coordinación. Ninguna de ellas amplía o restringe las facultades y competencias de quienes lo integran: gobernadores, jefe de Gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República y diversos secretarios de Estado. Igualmente, las competencias correspondientes a las instancias cuyos titulares participan en el Consejo, son independientes y tampoco modifican a aquellas atribuidas a dicho Consejo, que únicamente tiene funciones de coordinación.²³

Asimismo, el secretario de Gobernación argumentó que el hecho de que el Consejo Nacional de Seguridad Pública fuera una instancia superior de coordinación y no una autoridad ejecutora de acciones dejaba a salvo la esfera de competencias de estados y municipios:

De acuerdo a los ordenamientos constitucionales antes transcritos, la función de seguridad pública se realiza en dos ámbitos de actuación: a) uno de coordinación de políticas y lineamientos, y b) otro de ejecución de acciones. Participan en la coordinación las órdenes (sic) constitucionales con competencia prevista en la propia Constitución: Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, con el fin de armonizar sus funciones en esta materia. En tanto en el ámbito de ejecución, cada nivel de gobierno, por

²² Acción de inconstitucionalidad 1/96. El 19 de enero de 1996, varios integrantes de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra de las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por considerar que la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina era contraria a los artículos 21 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si bien el problema planteado a la Corte no se refería directamente al esquema de distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Suprema Corte desarrolló en su decisión una serie de argumentos sobre dicho esquema en relación con la seguridad pública, mismos que se reseñan más adelante. A final de cuentas, el Pleno de la Suprema Corte determinó que las disposiciones impugnadas no eran contrarias a la Constitución.

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Seguridad Pública, Acción de Inconstitucionalidad 1/96*, México, Serie Debates, Pleno, núm. 8, año 1996, p. 20.

conducto de sus respectivas autoridades Ministerio Público, Policía Judicial, instituciones de Policía Preventiva y demás competentes, realiza las acciones de prevención, persecución y sanción de ilícitos, así como las de reinserción social de delincuentes y menores infractores. Este marco constitucional armoniza tanto el propósito de que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios coordinen sus esfuerzos en materia de seguridad pública, como el relativo al respeto de competencias, toda vez que las acciones se ejecutan dentro de la esfera de competencia de las instituciones federales, estatales y municipales correspondientes.²⁴

Por su parte, en el proyecto de resolución que eventualmente fue aprobado por unanimidad por los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se recogió el argumento de que "...el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es una instancia que modifique las competencias constitucionales". Y se reconoció que "...no existen facultades ejecutivas del Consejo, limitándose a funciones de coordinación, determinación de lineamientos y medidas, emisión de bases, formulación de propuestas y programas, y análisis de proyectos, lo que demuestra que sus funciones son consultivas y normativas internas para los órganos que intervienen en el citado Consejo, y no ejecutivas hacia los gobernados".²⁵

En suma: el artículo 21 constitucional establece un deber, al señalar que la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios "se coordinarán en los términos que señale la ley, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública". Entendido como deber, el precepto no deja opción a no coordinarse. Los distintos niveles de gobierno deben, pues, coordinarse. Hay un deber de armonizar, de articular el ejercicio de las funciones propias en materia de seguridad pública. Ahora bien, ¿para qué deben coordinarse? Si nos fijamos bien, el texto constitucional establece que la acción de coordinar recae sobre un objeto que la propia disposición denomina "Sistema Nacional de Seguridad Pública". Es decir, no recae sobre las tareas sustantivas de la seguridad pública (prevención,

²⁴ En otra parte del informe se razonó en el sentido de que la naturaleza de las funciones del Consejo Nacional son de "...coordinación, determinación de propuestas, elaboración de programas, análisis de proyectos y estatutos, expedición de reglas, etcétera, es decir, de carácter programático y de planeación, sin que de ellas se desprenda una acción operativa en la ejecución de dichos programas y lineamientos, pues ésta se entiende conferida a las diversas autoridades que orgánica y funcionalmente tienen el imperativo legal de realizarlas...". *Ibidem*, pp. 20 y 21.

²⁵ *Ibidem*, pp. 74-77.

persecución de delitos, imposición de penas, administración de centros de reclusión). Recae sobre un “Sistema”, que establece ciertas reglas y procedimientos de colaboración entre los niveles de gobierno de nuestro sistema federal, cuyo fin es lograr una política integral y armónica del Estado mexicano en materia de seguridad pública.

Los distintos niveles de gobierno del sistema federal mexicano han de coordinarse, entonces, no como cada uno lo desee, sino en los términos que fije el Congreso de la Unión. En esencia, la ley establece un mecanismo principal, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el secretario de Seguridad Pública, en el que participan la Federación, el Distrito Federal y los estados (no los municipios).

En virtud de esta fórmula constitucional de coordinación, las entidades federativas y los municipios no pueden negarse a formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública ni a participar dentro de sus mecanismos de coordinación (por ejemplo, no podrían negarse a intercambiar información en los términos que acordara el Consejo Nacional; o no podrían negarse a establecer los Consejos locales de los que habla el artículo 18 de la LGBCSNP), pero sí pueden negarse a acatar las resoluciones del Consejo que llegaran a afectar sus atribuciones constitucionales en materia de seguridad pública. Como ya mencionamos líneas arriba, los procedimientos de coordinación bajo la modalidad aquí referida tienen un carácter fundamentalmente deliberante o consultivo, y sus acuerdos y resoluciones no disponen de efectos vinculantes en relación con las acciones ejecutivas y legislativas que estados, Distrito Federal y municipios emprendan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de seguridad pública.

IV. CONCLUSIÓN

La Constitución mexicana de 1917 contempla cuatro modalidades básicas de relaciones de colaboración entre las tres instancias de gobierno de nuestro sistema federal. Esto obliga a una concepción más compleja que la exigida por el esquema del federalismo “dual”. Los alcances normativos de cada una de esas modalidades son distintos, a pesar de que el texto constitucional utilice en un momento determinado los mismos términos para referirse a ellas. Ello nos obliga a tratar de profundizar en la comprensión de los límites y contornos constitucionales de la fórmula de distribución de competencias de nuestro federalismo, que combina elementos del esquema “dualista” con los de un régimen de colaboración.