



La concurrencia en materia ecológica de la federación, estados y municipios

Cuando la Constitución determina en su fracción XXIX-G del artículo 73 la concurrencia entre los tres niveles de gobierno del Estado federal, sólo puede referirse a una concurrencia legislativa que se delimita a través de una ley general y que se complementación leyes locales. El artículo que confiere al Congreso de la Unión las facultades expresas para que legisle, como lo es el artículo 73 Constitucional, sólo puede referirse a una concurrencia legislativa entre los únicos niveles de gobierno facultados para legislar, es decir, entre la Federación y los estados, ya que los municipios sólo gozan de facultad reglamentaria.

La interpretación de la fracción XXIX-G debe hacerse, en mi opinión, en el sentido de que la ley general complementará, por disposición constitucional, la regla competencial que la Constitución estableció: una concurrencia legislativa para la Federación y los estados en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. La ley general definirá qué acciones pueden los estados efectuar, bien expresa o tácitamente, el hacer exclusivas ciertas materias para la Federación. Los estados estarán facultados para legislar en todo aquello que no contravenga a la ley general.

La regla de la fracción XXIX-G excepciona, por lo tanto, la regla básica el artículo 124 que no permite la concurrencia, sino sólo el ejercicio por parte de los estados de facultades reservadas, es decir, no expresas para la Federación.

Esta regla básica proviene del Acta de Reformas de 1847, que Mariano Otero propuso para dar fin a la aparente anarquía en que se había caído por la concurrencia entre Federación y estados en todas las materias. La Constitución de 1824 había propiciado esta situación ya que no había una regla similar al artículo 124 actual por un lado y, por otro, los conflictos de leyes habían propiciado enfrentamientos políticos y de partido, que se agudizaron al ser el propio Congreso federal, el mismo que había expedido las leyes federales, quien siempre decidía parcialmente en favor de las leyes por él dictadas en detrimento de las facultades de los estados.

Por ello, Otero propuso dos medidas al respecto: 1. La determinación tajante de facultades otorgadas entre la Federación y los estados, con el objeto de que no hubiera conflictos de leyes y que la Constitución misma determinara expresamente las facultades de la Federación, y 2. En caso de conflicto, resolverlo como un problema de inconstitucionalidad y no de legalidad, por el propio Congreso de la Unión (artículo 22 del Acta de Reformas) o por vía de un novedoso juicio llamado de emparo, cuando afectase derechos humanos (artículo 25 del Acta de Reformas).

Sin embargo, esta distribución de competencias resultó contraproducente pues nunca limitó la acción de la Federación para legislar en nuevas materias, y antes bien propició, la reforma cotidiana de la Constitución para hacer “expresas” todas las competencias que fuesen surgiendo. Aun después de ser ejercidas por el gobierno federal, sin previa disposición expresa, tal como sucedió con las ruinas de Monte Albán en 1932, donde la Federación no tenía facultades para legislar en materia de monumentos arqueológicos y forzó a través de una controversia constitucional que Oaxaca derogara su ley de monumentos.

A partir de la década de los setenta, el monopolio de la Federación para hacerse cargo de las competencias constitucionales, se tornó ruinoso y obsoleto, pues el gobierno federal ya no puede enfrentar con exclusividad los problemas relacionados con la salud, educación, asentamientos humanos, etc. por lo que se dio un giro para excepcionar las facultades entre la Federación y los estados.

Surgen una serie de facultades “concurrentes” que por su naturaleza están sometidas a reglas que no operan para las demás leyes. A diferencia de las demás leyes federales que son exclusivas y excluyentes pues no puede haber una ley local sobre la misma materia, las leyes “generales” tienen leyes locales complementarias que deben orientarse conforme a los lineamientos generales dados por el Congreso de la Unión. De la misma manera, en las leyes federales no existe jerarquía con las leyes locales, pues ambas desarrollan una competencia distinta, plasmada directamente en la Constitución federal, si existiese alguna invasión de una o de otra, el problema sería de constitucionalidad y no de jerarquía entre leyes. En cambio, tratándose de una ley general, si existen conflictos entre las leyes y debido a que la Constitución federal confía al Congreso de la Unión la distribución específica de competencias en la materia, corresponde una jerarquía mayor a la ley general con respecto a las leyes locales, por lo que el problema es de legalidad.

Quisiera enfatizar que la concurrencia es legislativa, puesto que lo que se puede llamar “concurrencia” administrativa o judicial puede contemplarse para todas las materias y no sólo para la excepcional regla de la fracción XXIX-G. Por disposición contenida en el artículo 133 Constitucional, las leyes del Congreso de la Unión que “emanen” de la Constitución, es decir, que estén de acuerdo con las reglas competenciales establecidas por la Constitución federal, serán Ley Suprema de la Unión y tanto los gobernadores (artículo 120 Constitucional) como los jueces de cada Estado (artículo 133, segunda parte) deberán aplicar dichas leyes aun cuando contravengan leyes locales.

De tal suerte que el federalismo mexicano hace de las autoridades estatales, colaboradores y responsables tanto de las leyes federales como de las leyes generales. Esta disposición no se aplica sólo a las materias “concurrentes”, sino también a las exclusivas de la Federación, por lo que no es necesario consagrar una especial coordinación administrativa para la materia ecológica por ser una materia concurrente, sino que esa coordinación existe para todas las materia federales.

El sistema de distribución de competencias en los Estados Unidos es distinto al nuestro, pues desde 1819 todas las materias son concurrentes, a partir del precedente *McCulloch v. Maryland*, decidido por John Marshall, en el cual se determinó que la Federación puede legislar sobre cualquier materia que considere “propia y necesaria” para el desarrollo del país, en virtud de la sección 8, del artículo I de dicha Constitución.

Esta regla es equivalente al principio de facultades implícitas de la fracción XXX del artículo 73 Constitucional pero en nuestro país se le ha dado una interpretación tan restringida a tal disposición que ha caído prácticamente en desuso, pues el artículo 124 exige claramente una facultad expresa en la Constitución, lo cual no se encuentra en la Enmienda X de la Constitución de aquel país.

La regla de la facultad expresa federal fue adoptada en Estados Unidos cuando se organizó como Confederación, inmediatamente después de su independencia y durante casi diez años rigió en ese país al final del siglo XVIII. No obstante, con la Constitución de 1787 y su enmienda X aprobada en 1791, la regla de distribución de competencias fue más laxa y se rechazó la distribución “expresas” de competencias.

Mientras que en México, aunque durante la primera República federal seguimos el ejemplo de una distribución más laxa, tal como los Estados Unidos la tenía para 1824, por la ausencia de una revisión judicial y por la lucha de partidos que entorpeció la buena relación entre la Federación y los estados, optamos por un sistema más compatible con el de la Confederación de la primera etapa de los Estados Unidos.