



FEDERALISMO Y REFORMAS ESTRUCTURALES. UN BREVE ESTUDIO A PARTIR DEL NEOCONSTITUCIONALISMO EN MÉXICO

Federalism and structural reforms. A brief study from Neoconstitutionalism in Mexico

**Avendaño-González Luis
Eusebio Alberto***
**Granados-Torres Juan Martín
Serrano-Ceballos Jorge**
*Facultad de Derecho de la
Universidad Autónoma de Querétaro*

Correo electrónico de contacto:
luis.avendano@hotmail.com*

*Fecha de recepción: 20/10/2016
Fecha de aceptación: 03/03/2017*

Resumen:

El diseño institucional en México progresivamente ha sido objeto de transformaciones en aras de desarrollar una democracia constitucional sustentada en los derechos humanos. Por lo anterior, las modificaciones constitucionales denominadas 'reformas estructurales' y su implementación u omisión a cargo de las entidades federativas, activa el denominado 'federalismo judicial' el cual se despliega en sistemas de dos jurisdicciones, la federal y la local y dicha relación se materializa en la revisión federal de las resoluciones locales. **Palabras clave.** Federalismo, reformas estructurales, sistema federal en México

Abstract:

The institutional design in Mexico has gradually undergone transformations in order to develop a constitutional democracy based on human rights.

Therefore, the constitutional amendments called federal 'structural reforms' and its implementation or omission by the states, active entities called 'judicial federalism' which is deployed in systems of two jurisdictions, and local and this relationship embodied in the federal review of local decisions.

Keywords.

Federalism, structural reforms, federal system in Mexico

I. Introducción

El sistema federal como forma de gobierno en México implica la coexistencia de dos jurisdicciones –la federal y la particular de los Estados- de modo que los gobernados se encuentran sujetos a una doble autoridad dentro de los límites y competencias de cada uno de ellos. Así, tal sistema define facultades exclusivas para cada orden de



gobierno, sin embargo; también existen ciertas facultades cuyo ámbito de competencia no es claro, tal es el caso de las denominadas facultades 'concurrentes' o 'coincidentes' las cuales se ejercen de forma simultánea tanto por la federación como por los estados.

A pesar que federalismo y descentralización no son conceptos equiparables –ni en sus dimensiones teóricas ni en sus implicaciones prácticas– en diversos momentos de la historia mexicana ambos parecen estar enfocados a un mismo fin: descongestionar al gobierno central y fortalecer a los gobiernos locales con la intención de incrementar su autonomía.

Para efectos del presente estudio en el año de 2013, el Constituyente Permanente por medio del Poder Legislativo Federal aprobó una serie de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las cuales denominó 'reformas estructurales', entre las que destacan la materia energética, salud, política, telecomunicaciones y educativa.

A pesar de ello, no todas las Entidades federativas han cumplimentado los extremos de la modificación constitucional; razón por la cual el Ejecutivo federal, ha promovido diversas controversias constitucionales a efecto de que el Poder Judicial de la Federación instruya a los poderes legislativo y ejecutivo de los estados –Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Michoacán, Morelos, Sonora, Zacatecas y Oaxaca– ajusten sus legislaciones y actos a la reforma federal prescrita, modificando en consecuencia sus marcos locales de conformidad a la reforma constitucional, a partir del *federalismo judicial*¹ como modelo constitucional contemporáneo.

Por lo anterior, constituye hipótesis del presente estudio dimensionar los alcances del federalismo a través de las decisiones que al efecto determine el Poder Judicial Federal a través del

juicio de controversia constitucional como instrumento de la jurisdicción constitucional orgánica²: aplicado a dos casos particulares: la reforma educativa y el sistema de salud en México. La metodología consiste en un estudio descriptivo y sistemático de las premisas del federalismo a partir del modelo constitucionalista.

II. El modelo neoconstitucional. Una propuesta de marco teórico para el federalismo en México

El sistema federal tiene por características fundamentales, el reparto o división de competencias entre la federación y las entidades, la nulidad de aquellas leyes que fueran en contra del texto constitucional y, como piedra angular, la competencia de los tribunales judiciales para decretar la nulidad de los actos contrarios al reparto constitucional de competencias³ –los propósitos a que debe responder la Unión son la defensa común de sus miembros; la conservación de la plaza pública, la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras–, así la Constitución Federal divide el ejercicio de la soberanía nacional⁴ entre la federación y los estados de la república.

En México, la teoría constitucional se ha producido a partir del fenómeno federal. Ejemplo de ello, el criterio formulado en la Controversia constitucional 14/2001 relativa al Municipio de Pachuca de Soto de Hidalgo de fecha 7 de julio de 2005, que dispone la existencia de cinco ordenes jurídicos en el Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. En relación al último, establece en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Jus-

ticia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales ordenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla⁵. De forma contemporánea el sistema federal mexicano se configuró a partir de dos eventos específicos de la historia constitucional de nuestro país, la reforma al poder judicial del año de 1994 la cual generó los acuerdos plenarios 5/1999, 6/1999, 10/2000 y 4/2001 y la activación del Juicio de Controversia Constitucional como garante del federalismo a través de la creación de la Ley reglamentaria al artículo 105 de la Carta fundamental.

a) El modelo neoconstitucional

El modelo neoconstitucional, surge como un proceso histórico que inicia con la transformación de los ordenamientos jurídicos europeos luego de la Segunda Guerra Mundial, marcando que en las constituciones contemporáneas, confluyen los contenidos procedimental y sustantivo, mediante la definición de reglas organizativas y meta reglas que establecen principios y valores dirigidos a vincular la legislación constitucional y ordinaria.

A partir de ello, es posible definir que la constitucionalización de un determinado sistema jurídico, tiene como características: la incorporación de una constitución rígida, que incluye un apartado de derechos fundamentales; una garantía jurisdiccional de la supremacía constitucional; la fuerza vinculante de la Constitución, que no es un conjunto de normas 'programáticas' sino 'preceptivas'; la 'sobre interpretación' de la Constitución, ya que se le interpreta extensivamente y se deducen de ella sus principios implícitos; la aplicación directa de los normas constitucionales, que también se aplican a las relaciones entre particulares; la interpretación conforme a la constitución de las leyes y normas inferiores; y, la influencia de la Constitución en el debate político.

De forma complementaria, destaca la centralidad que los derechos fundamentales comienzan a tener en la vida jurídica y política. Los cuales pasan a ser considerados como valores que impregnan todo el ordenamiento político-jurídico del Estado y extienden, también, su influjo a las relaciones privadas. De la constitución considerada fundamentalmente como carta política dirigida básicamente al Parlamento, se pasa a su consideración como norma jurídica suprema y de aplicación directa, dirigida fundamentalmente a los tribunales, en especial al tribunal constitucional. Del Estado legal de Derecho se pasa al Estado Constitucional de Derecho, donde la Constitución, mucho más que la ley, se convierte en el centro de todo el sistema normativo. De la centralidad del Estado y de sus prerrogativas, se da lugar a la consideración de la persona humana y sus derechos como ejes del sistema jurídico. De la soberanía del legislador se pasa a la palabra final a cargo de los jueces. En el mismo sentido, los derechos fundamentales se mantienen como normas de principio y se desarrollan como tales, de las consideraciones anteriores resulta inevitable la progresión continua hacia el Estado jurisdiccional de justicia constitucional.

Por lo anterior, las normas constitucionales entre ella la mexicana son por naturaleza normas-principio, con lo cual a partir de ello su interpretación y ubicación conceptual suele representar una antinomia no solo como norma-regla sino como valor.

Así, estudio de la Constitución mexicana se ha explicado bajo la idea del neoconstitucionalismo. Por lo cual, bajo los extremos de este modelo, una Constitución debe separar las funciones para ejercer el poder, reconocer y garantizar los derechos fundamentales, encauzar las negociaciones propias del juego político, sumar e incluir las fuerzas reales de la sociedad participativa y estructurar el principio de jerarquía normativa de



la Constitución como norma de normas. También, la Constitución también es un esquema infiltrado a nivel axiológico, pues constituye una exigencia al reconocer valores en sí misma, lo cual ha descrito la evolución del derecho llevada de la mano con la migración de la moral a los textos jurídicos positivos, lo cual viene a entonar que la función integradora de la Carta Magna opera también a partir de valores. En síntesis el texto constitucional mexicano al ser un híbrido normas-regla y normas principio.

Así, la interpretación que de la constitución se hace obliga a los juzgadores a asumir una posición en la descripción y construcción del derecho, en donde la moral crítica, los principios y la razón misma, obligan a conceptuar el texto constitucional como un todo moral, y a partir de ello moldear el derecho en nuestro país. Por último, es necesario precisar que de conformidad a cada postura epistémica, el derecho adopta una posición particular, la cual va desde un conjunto de normas que regula conductas sociales hasta mandatos de optimización en aspiración de esca-la moral.

b) Acuerdos plenarios 5/1999, 6/1999, 10/2000, 4/2001 y el juicio de Controversia Constitucional como instrumento del federalismo

A la integración de un nuevo Pleno de la Corte, se adicionaron a las funciones originales, las propias de un 'modelo de tribunal constitucional', para lo cual se emitieron los acuerdos plenarios 5/1999, 6/1999, 10/2000 y 4/2001 a partir del cual se reservó el monopolio de la interpretación de la Constitución mediante el conocimiento en última instancia de los juicios de amparo en revisión, y en única instancia, sobre el conocimiento de las Controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, así como la creación de criterios ideológicos y éticos a partir de una nueva época en criterios jurisprudenciales.

El artículo 105 de la Constitución Federal, concede a la Suprema Corte de Justicia conocer en única instancia, de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación, los Estados, los Municipios o el Distrito Federal, a fin de que se invaliden normas generales o actos concretos que atenten contra la esfera de competencia de esos niveles gubernamentales. Para tales efectos el juicio de controversia constitucional⁶ tiene como propósito fundamental, el reconocimiento del federalismo y la salvaguarda de la división de poderes.

A partir de ello, la controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar, como un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Carta fundamental. En cuanto a sus características, el Pleno de la SCJN ha identificado las siguientes:

a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser

promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios

impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros⁷.

Por lo anterior, el juicio de controversia constitucional persigue fines que trascienden la salvaguarda del federalismo y de la división de poderes. El régimen federal se traduce así, en una precisa atribución de competencias, en tanto que el poder se divide para que no se concentre en un solo individuo; pero tales circunstancias serían inútiles, si no trajeran aparejado el bienestar de la soberanía nacional, que no reside en un órgano gubernamental determinado, sino en el pueblo⁸.

La fórmula de la justicia constitucional, luego entonces debe ser formulada de la siguiente manera: federalismo es igual a distribución y eficacia de las competencias previstas constitucionalmente a efecto de garantizar una correcta protección del pueblo. Así, el derecho a la educación al igual que el catálogo de derechos previstos constitucionalmente debe cumplirse con eficacia.

III. Federalismo y Modelo Constitucional. Dos casos a estudio

a) Breves consideraciones al Federalismo en materia de salud

Los antecedentes cubren una síntesis federal y otra relativa a las entidades federativas. En particular, la federación mexicana se caracterizó du-



rante la mayor parte del siglo XX por el centralismo.

En el caso del sector salud, los servicios se otorgaban por la seguridad social federal (como IMSS o ISSSTE) para empleados formales, el sistema del Distrito Federal, el sector privado y la Secretaría de Salud federal con un papel subsidiario a los anteriores. Durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se inicia el proceso para descentralizar los servicios de la Secretaría de Salud como consecuencia de las reformas constitucionales en la materia y la intención de mejorar la calidad del servicio y unificarlo a lo largo de la Nación. Al efecto, se promulga una nueva Ley General de Salud en 1984, enfocada hacia los servicios médicos a la población abierta⁹.

La reforma contempló que la Secretaría federal mantuviera las competencias de planeación, normativas y de control, delegando a los estados la administración del sistema. Sin embargo, en esta primera etapa solo catorce estados firmaron los acuerdos respectivos y los demás no accedieron en oposición a las reformas a la seguridad social (IMSS) de 1987 y la situación financiera relativa al sector.

Como consecuencia de las disparidades del proceso, la descentralización fue detenida. En este contexto, el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994) nuevamente centralizó los esfuerzos previos con el propósito de establecer condiciones similares en los estados y operar el programa Solidaridad en 1989. En el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), la descentralización vuelve como política. En esta ocasión se firma el 'Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud', para transferir los servicios federales en agosto de 1996. A continuación se procedió a la firma de los acuerdos con cada una de las entidades federativas para formalizar dicha transferencia. A

partir de este momento, el Consejo Nacional de Salud se convierte en la instancia de mayor importancia para coordinar los tres niveles de gobierno.

En los acuerdos se establece la obligación a los estados de crear un nuevo organismo descentralizado con la finalidad de agrupar todos los recursos, tanto humanos y como materiales, quedando los trabajadores bajo el nuevo organismo sin importar su origen. En una segunda instancia se otorgaron los recursos financieros a un fondo estatal específico para facilitar los depósitos directos. En esta segunda etapa se aprecia un mayor esfuerzo por descentralizar en forma efectiva estos servicios. Sin embargo, los antecedentes, los tipos de apoyos federales y los diferentes tipos de sistemas estatales que ya existían, han ocasionado procesos y niveles distintos de atención.

En una última etapa, las reformas continuaron bajo la presidencia de Vicente Fox, con la finalidad de hacer eficientes los servicios, fortalecer las entidades y buscar el acceso universal y homogéneo de los servicios. Al efecto, se reforma la Ley General de Salud, la cual entró en vigor en enero del 2004, creando el esquema del Sistema de Protección Social en Salud, como parte de las políticas contenidas en el Plan Nacional de Salud de dicho sexenio. Sin embargo, no se han dado buenos resultados por la pérdida de recursos, las desigualdades entre los estados han aumentado y las políticas han sido ambivalentes. Ejemplo de ello, los programas institucionales Oportunidades, IMSS-Solidaridad y el nuevo Seguro Popular, al ser administrados centralmente, han dejado a los servicios estatales con poco margen de maniobra. Sin embargo, el Consejo Nacional de Evaluación cita como beneficios la disminución de los gastos catastróficos y la afiliación al Seguro Popular que ha beneficiado a los grupos más vulnerables.

En estado de Querétaro se creó el organismo descentralizado denominado ‘Servicios de Salud del Estado de Querétaro’, el cual tiene bajo su responsabilidad y operación todos los servicios de salud para la población abierta y sin afiliación. La secretaría estatal, a pesar de contar con responsabilidades formales, no realiza ningún servicio o programa al público, por lo que existe una situación peculiar en cuanto a la estructura orgánica tradicional de la administración pública, en el sentido de que hay un sector central o secretaría que no ejerce responsabilidades en relación a servicios y únicamente una sola entidad paraestatal que ejerce todos los servicios en esta materia.

b) Breves consideraciones al Federalismo en materia educativa

En nuestro país, los servicios educativos se descentralizaron a principios de los noventa. A partir de ello, el gobierno federal transfirió a cada una de las Entidades federativas la responsabilidad de administrar los servicios educativos, las plazas de los maestros y los puestos de los funcionarios administrativos de toda la educación primaria, secundaria y normal del país¹⁰. Estas acciones no fueron consecuencia del reclamo de los gobiernos locales por mayores facultades, sino de la creciente necesidad del gobierno central por coordinarse con aquellos para prestar los servicios educativos. Cuando el modelo educativo mexicano mostró signos de agotamiento, la descentralización detuvo y canalizó las demandas sociales por educación hacia otras instancias: las delegaciones federales, primero, y los gobiernos locales, después.

En el año de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre la Secretaría de Educación Pública, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobiernos de los Estados, se amplia-

ron las atribuciones y responsabilidades de estos últimos, bajo un nuevo esquema de organización basado en el federalismo¹¹. Así, la Ley General de Educación reglamenta las facultades exclusivas de la Secretaría de Educación Pública y los Estados, por una parte, señala el papel que corresponde desempeñar a la Federación para preservar y fortalecer la unidad de la educación en el marco de los principios orientadores consignados en la Constitución y, por otra, precisa cual es la tarea a cargo de los Estados¹². Los principios rectores corresponden a la Federación, mientras que la prestación de los servicios educativos básicos y de formación de docentes compete a las autoridades estatales. En el campo de la educación media superior y superior, establece atribuciones concurrentes. Los tres órdenes de gobierno asumen el compromiso con la sociedad, especialmente con los sectores marginados.

En los primeros años del proceso de federalización, la acción pública en materia educativa se encauzó principalmente a que se asentara la nueva organización del sistema educativo nacional. La mayoría de las secretarías de educación en los Estados se concentraron en la operación de los servicios. Sin embargo desde entonces hubo entidades que imprimieron un sello propio a su educación básica. Fueron mínimas las acciones y las discusiones al interior de los Estados, y entre éstos y la Federación¹³, sobre los demás tipos y modalidades del sistema educativo. Es decir, el federalismo estaba prácticamente circunscrito a los tres niveles de la educación básica y a algunas prácticas que se desarrollaban inercialmente en el resto del sistema.

La ‘federalización’ de la educación ha transitado por varios temas: a) la construcción, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura educativa; b) los nuevos esquemas de concurrencia para la apertura y operación de planteles de enseñanza media superior y superior; c) la regu-



lación de la matrícula de las instituciones formadoras de maestros de enseñanza básica del país; d) la educación de los adultos; e) la educación profesional técnica; f) los acuerdos para determinar los aumentos salariales a los maestros de educación básica; y g) los nuevos esquemas para clarificar la asignación de los recursos federales a los Estados.

Así, una consecuencia de la federalización es el reordenamiento de la planeación del conjunto de los servicios educativos. Las secretarías de educación en los Estados, que comenzaron ocupándose casi exclusivamente de la educación básica, abarcan hoy desde el preescolar hasta el posgrado, en ocasiones incluyendo también la educación para adultos y la modalidad de bachillerato abierto, y participan activamente, imprimiéndoles un sello local, en las acciones compensatorias dirigidas por la Federación.

En diciembre de 1997, el Congreso de la Unión terminó de regular las aportaciones federales a los Estados para la educación mediante la promulgación de las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal. En éstas se precisan también las responsabilidades en torno a la programación y la vigilancia del gasto transferido. Asimismo, se dispuso que una parte del gasto destinado a la infraestructura de educación básica y superior universitaria se sujetara a la propia Ley de Coordinación Fiscal. Para facilitar la identificación de estas transferencias a los Estados, la ley señalada establece la creación de diversos fondos, entre los cuales destacan, para el caso de la educación, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y el Fondo de Aportaciones Múltiples; este último con los recursos de infraestructura que integrarían, en adelante, el nuevo Ramo 33 al que corresponden las aportaciones federales para entidades y Municipios. Parte de estos recursos pueden ser también canalizados a la educación. Así, los recursos del Fondo de apor-

taciones para la Infraestructura Social deben destinarse a inversiones municipales, entre las cuales incluye la infraestructura para la educación preescolar, primaria y secundaria. Si bien el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios está dirigido preferentemente al cumplimiento de las obligaciones financieras de los Estados y a la atención de sus necesidades en el terreno de la seguridad, la mayor disposición de recursos generales en los Municipios facilita que inviertan en la educación. Con motivo de los avances en la federalización del CONALEP y el INEA durante 1998, se vio la conveniencia de incorporar estos procesos en el mismo sistema de asignación de recursos federales a los Estados, que se habían aprobado el año anterior para el conjunto de servicios de educación básica y la infraestructura educativa, y que se concentraban en el FAEB y el FAM, respectivamente.

Como parte de las atribuciones que la ley le confiere, la SEP genera iniciativas, programas, proyectos e ideas dirigidos a alcanzar los propósitos de la educación nacional y a asegurar su unidad esencial. Pero antes de intentar llevarlas a la práctica, es conveniente que la SEP las analice y discuta con los Estados, porque toda la política educativa se materializa hoy en el ámbito estatal. La SEP ha promovido frecuentes reuniones entre autoridades federales y estatales que, entre otros productos, han contribuido a formar funcionarios y especialistas de los que carecen los Estados y la Federación en campos y momentos determinados. La formación de equipos locales competentes constituye, sin duda, uno de los puntos más críticos para la consolidación plena del federalismo. Es una tarea a la que la SEP y las entidades federativas deben dedicar más atención y energía, en especial en aquellos Estados con rezagos sociales importantes.

Las tareas asignadas a las autoridades educativas locales son débiles institucionalmente, lo cual ha obstaculizado la descentralización. Por

ello, el gobierno central ha intentado remplazar estas carencias con reglamentos y políticas que se han aplicado por igual en las entidades de la República, sin considerar las particularidades de cada región. Los mayores avances de la descentralización así entendida se dieron, en consecuencia, no tanto por el reforzamiento de las instituciones políticas y administrativas de cada uno de los Estados o de los Municipios, como por la creciente absorción de responsabilidades por parte de las delegaciones regionales del gobierno federal.

Durante los años noventa, el gobierno federal no confirió a los Estados facultades que fueran más allá de lo administrativo, salvo contadas excepciones. La división de competencias entre la Federación y las entidades federativas consistió en otorgar las facultades sustantivas a la primera, y las funciones adjetivas a las segundas. La federalización inauguró la cooperación entre autoridades, fortaleciendo las facultades concurrentes. A partir del -ANMEB-, una materia que ya era concurrente constitucionalmente acentuó su 'carácter compartido', precisamente por medio de este tipo de atribuciones. Las relaciones intergubernamentales en materia educativa se han remitido, fundamentalmente, a los aspectos técnicos, financieros y de normativa, no así a la promoción, evaluación y mejoramiento de la calidad educativa. En las relaciones intergubernamentales, la Federación encontró el espacio idóneo para incluir a los Estados en la nueva federalización educativa, tal como lo dispone el artículo 3º. Constitucional¹⁴.

Entre las principales facultades reservadas para el gobierno central destaca la de fijar los lineamientos generales para la evaluación que hagan las autoridades de los Estados. Antes de la firma del -ANMEB-, la facultad tanto de dictar lineamientos de evaluación como propiamente evaluar, competía a cada instancia educativa de gobierno. Los Estados eran libres de evaluarse

a sí mismos o de no hacerlo. Con la entrada en vigor del -ANMEB-, la administración educativa correspondiente a los Estados también se vio obligada a sujetarse a la normativa evaluadora dictada desde el centro.

El financiamiento de la educación en México es una tarea compartida entre el gobierno central y los locales. Aunque la mayor parte del gasto educativo sea con cargo a la Federación, no es menor la participación de los Estados. El -ANMEB- se firmó mientras crecía la economía nacional. Ni la Federación ni los gobiernos locales objetaron el esquema de financiamiento a la educación. Incluso, la legislación estableció desde entonces que *en todo tiempo procurarán (Federación y Estados) fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública*. Esto no se cumplió del todo porque la crisis de 1995 mermó la posibilidad de seguir asignando recursos crecientes a la educación.

Conviene señalar que la completa autonomía de gestión educativa nunca fue uno de los propósitos de la federalización. Se buscó una autonomía parcial, porque haber descentralizado los recursos fiscales a los Estados hubiera significado, para el centro, la pérdida paulatina de control sobre el sistema educativo. No obstante los candados impuestos a las transferencias fiscales, existen efectos positivos para las arcas de los gobiernos locales.

Una estricta gestión financiera de los gastos corrientes por parte de las tesorerías de los gobiernos estatales, permiten contar con excedentes marginales que pueden ser reinvertidos en otras áreas de la educación. Incluir el tema de la educación en las agendas locales de gobierno fue un logro evidente de la descentralización. A partir de la firma de la ANMEB, la educación dejó de ser una preocupación del gobierno central, para ocupar un lugar primordial en los regímenes



estatales. Con todo, el tema aún no forma parte de las agendas municipales de gobierno, lo que impide la concurrencia equitativa de los tres órdenes gubernamentales en materia educativa, como lo indica el artículo 3º. Constitucional¹⁵.

IV. Conclusiones

El sistema federal mexicano, históricamente ha sido asociado a la idea de centralización de competencias en lugar de su distribución. Así, el juicio de controversia constitucional, constituye el mecanismo por virtud del cual se garantiza el principio de división de poderes y forma específica el Sistema federal, a partir de ello, dicho mecanismo tiene por objeto hacer que los Estados ajusten sus marcos locales en primer instancia al ejercicio de sus propias facultades y en segunda instancia a la no contravención de la Constitución federal.

Así, el ‘federalismo judicial’ consiste en la adecuada relación entre órganos judiciales constitucionales federales y órganos judiciales constitucionales locales en un sistema federal, a partir del cual es posible *impugnar*, las resoluciones de naturaleza local ante el Poder Judicial Federal, en el caso particular de estudio el Juicio de controversia constitucional.

Si bien dicho mecanismo constitucional, no se implantó como un mecanismo centralizador, sino como un complemento a la imposibilidad de la justicia local para velar por el cumplimiento a la Constitución federal la jurisprudencia y el excesivo uso de dicho mecanismo puede traer como consecuencia un efecto contrario, es decir, la dependencia judicial en la instrumentación por cuanto ve al cumplimiento de las facultades exclusivas, concurrentes o simplemente de coordinación constitucional.

Ha quedado marcado que el sistema federal mexicano, ha implicado históricamente la coexis-

tencia de dos jurisdicciones la federal y la local. En el caso de las reformas en materia de salubridad operan las facultades ‘concurrentes’ a partir del cual se ejercen de forma simultánea tanto por la federación como por los estados y que significó descongestionar al gobierno central y fortalecer al gobierno local. A su vez, la materia educativa por cuanto ve a la reforma constitucional no debe significar un menoscabo a los derechos laborales de uno solo de los actores de la educación, sino un medio por virtud del cual se garantice la certeza, probidad y eficacia en cuanto a la selección de los mejores perfiles para la enseñanza, lo cual incluso significa abatir los corporativismos que no contribuyen a una formación integral.

Las reformas estructurales y la delimitación del federalismo a través de las determinaciones que fija el Pleno de la Corte en México, permiten dimensionar no solo la judicialización, sino la delimitación de las competencias federales y locales en torno a las dos materias de estudio.

Resúmenes Curriculares:

Luis Eusebio Alberto Avendaño González. Doctor en derecho y profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I de CONACYT. Correo electrónico: luis.avendano@hotmail.com

Juan Martín Granados Torres. Candidato a Doctor y profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Correo electrónico:

juanmartingranadostorres@yahoo.com.mx

Jorge Serrano Ceballos. Doctor en derecho y profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Correo electrónico: licjorgeserrano@hotmail.com

Notas:

- ¹ Juan Manuel Acuña Roldan, *Federalismo judicial en México*. En *derecho procesal constitucional local. Nuevas expresiones a la luz del paradigma de los derechos humanos. Una guía práctica*, Biblioteca de derecho procesal constitucional, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Enrique Uribe Arzate (Coord.), México 2014, p.p. 341-342.
- ² Héctor Fix Zamudio (et. al.), *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 1999, p. 205
- ³ Hamilton (et. al.), *El Federalista*, FCE, México, 1987, p. 92
- ⁴ Diego Valadés, *Constitución y política*, 2ª. Edición, UNAM, México, 1994, p. 45.
- ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; Tomo XXII, Octubre de 2005; Pág. 2062. P./J. 136/2005.
- ⁵ *Controversia Constitucional. La Tutela Jurídica de esta acción es la protección del Ámbito de Atribuciones que la Ley Suprema prevé para los Órganos Originarios del Estado*. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; Tomo VIII, Diciembre de 1998; Pág. 789. P. LXXII/98.
- ⁶ *Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control Constitucional*. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; Tomo XII, Agosto de 2000; Pág. 965. P./J. 71/2000.
- ⁷ *Controversia Constitucional. La finalidad del control de la regularidad Constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder*. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; Tomo X, Septiembre de 1999; Pág. 708. P./J. 101/99.
- ⁸ Enrique Rabell García, *¿Nuevo federalismo? Caso del sector salud en México*. Instituto de asuntos públicos. Universidad de Chile, número 23, 2014. En <http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewArticle/36816>
- ¹⁰ Al respecto el Artículo 3o. Constitucional dispone: Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.
- ¹¹ Los tres ejes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fueron la reorganización del sistema educativo, cuya consecuencia principal fue el traspaso de los servicios a los gobiernos estatales; la reformulación de planes y programas de estudio y materiales didácticos, y la revaloración de la función magisterial.
- ¹² También se estableció el compromiso de destinar recursos a la educación básica, prolongar el calendario escolar, apoyar adicionalmente a las regiones con los mayores rezagos e impulsar la participación social en la educación.
- ¹³ Estas dos facultades que tienen ellos y no las entidades, hace que la educativa es una facultad aparentemente coincidente. También es un caso más de facultades coordinadas. En Elisur Arteaga Nava, *El sistema federal mexicano. Apuntes para una teoría general*, Porrúa-ELD, México, 2013, p. 86
- ¹⁴ Raúl González Schmall, *El Federalismo educativo en Comentarios a la Ley General de Educación, Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos, 2da. Reimpresión, México, 1999, p. 97.
- ¹⁵ A pesar los antecedentes anteriores, la pregunta subyace en la temática federal ¿Las políticas públicas en materia educativa deben estar condicionadas y definidas desde el centro o deben ser las Entidades federativas quienes modulen tales conceptos? Si esto es así, luego



entonces estaríamos hablando de un federalismo de papel, sin que en la práctica se materialice.

Referencias:

- Acuña Roldan, Juan Manuel (2014). Federalismo judicial en México. En derecho procesal constitucional local. Nuevas expresiones a la luz del paradigma de los derechos humanos. *Una guía práctica. Biblioteca de derecho procesal constitucional*. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Enrique Uribe Arzate. Coordinadores. México.
- Arteaga Nava, Elisur (2013). El sistema federal mexicano. Apuntes para una teoría general, Porrúa-ELD, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Discos ópticos de la SCJN
- Fix Zamudio, Héctor, *et. al.* (1999). *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México.
- González Schmall, Raúl (1999) El Federalismo educativo en Comentarios a la Ley General de Educación, Comentarios a la Ley General de Educación, Centro de Estudios Educativos, 2da. Reimpresión, México.
- Hamilton, Madison y Jay. (1987). *El Federalista, México*: Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Rabell García, Enrique (2014), ¿Nuevo federalismo? Caso del sector salud en México. Instituto de asuntos públicos. Universidad de Chile, número 23, 2014. En <http://www.revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewArticle/36816>
- Valadés, Diego (1994). *Constitución y política*, 2ª. Edición, UNAM, México, 1994.