

**Federalismo multinivel e hidroecología.  
Sobre la racionalidad de derecho constitucional y  
administración pública de erigir controles parlamentarios  
sobre las administraciones públicas estatales y municipales  
por impulso político de la presidencia de la República  
para proteger eficazmente ríos y mares internacionales**

*Mexican multi-level federalism and hidroecology.  
The missing subnational parliamentary  
oversight of water courses*

**Daniel Barceló-Rojas**

 <https://orcid.org/0009-0004-4270-8194>

Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Correo electrónico: [dbarcelo@unam.mx](mailto:dbarcelo@unam.mx)

Recepción: 13 de enero de 2025

Aceptación: 20 de abril de 2025

Publicación: 13 de junio de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2025.173.19884>

**Resumen:** El *objetivo* del trabajo es destacar la necesidad de construir controles parlamentarios subnacionales en tiempo real para garantizar la eficaz implementación de leyes generales por las administraciones públicas estatales y municipales. Se aplica una *metodología interdisciplinaria* de derecho constitucional, administración pública y ecología, al análisis de un caso de estudio de contaminación de un río transfronterizo que desemboca en el Golfo de México. Como *resultado* se advierte *el problema* a resolver, por inercia del régimen autoritario del siglo XX, a la fecha no existen controles parlamentarios subnacionales en tiempo real sobre los titulares de las unidades que gestionan el agua en estados y municipios, por lo que la omisión o negligencia en la ejecución subnacional de leyes concurrentes no tiene consecuencias ni incentivos para rectificar; la investigación se *limita* a Chiapas y Tabasco. La *originalidad y valor* del estudio es que, como *conclusión* se propone solución a un problema jurídico nacional e internacional (Objetivos de Desarrollo Sostenible ONU), ya que la mayoría de los estudios existentes sólo identifican y explican el problema. A partir del diagnóstico se sugiere impulsar desde la presidencia de la Re-

pública el control de los congresos de los estados sobre las administraciones públicas estatales y municipales encargadas de ejecutar leyes y políticas públicas del federalismo multinivel para la eficaz protección de las aguas superficiales de los ríos. A tal fin, se sugiere el ejercicio de “potestades metaconstitucionales stricto sensu” propio de regímenes democráticos consolidados, las cuales se diferencian de las “potestades para constitucionales” de regímenes demoautoritarios. **Palabras clave:** federalismo multinivel; legislación concurrente; implementación; control parlamentario; rendición de cuentas; políticas públicas internacionales; bienes públicos globales; potestades metaconstitucionales.

**Abstract:** The aim of the contribution is to highlight the need to build subnational parliamentary controls in real time to guarantee the effective implementation of multilevel laws by state and municipal public administrations. An interdisciplinary methodology of constitutional law, public administration and ecology is applied to the analysis of a case study of contamination of an international transboundary river that flows into the Gulf of Mexico. A key finding is that due to the inertia of the authoritarian regime of the 20th century, to date there are no subnational parliamentary controls in real time over the ministers of the units that manage water in states and municipalities. Hence the omission or negligence in the subnational execution of concurrent laws that prevents contamination has no political consequences or incentives to rectify; The research is limited to the states of Chiapas and Tabasco. The originality and value of the article is that as a conclusion it proposes a solution to a national and international legal problem (UN Sustainable Development Goals), since existing studies only usually identify the problem: It is suggested that the president of the Republic should promote control of the state congresses on the state and municipal public administrations in charge of executing laws and public policies of multilevel federalism for the effective protection of the surface waters of the rivers and the seas to which they flow. To this end, it is further suggested the exercise of “meta-constitutional powers stricto sensu” typical of consolidated democratic regimes, which differ from the “para-constitutional powers” of demo-authoritarian regimes (Diego Valadés).

**Keywords:** multilevel federalism; concurrent legislation; implementation; parliamentary control; accountability; international public policy; global public goods; extra-constitutional powers.

**Sumario:** I. *Planteamiento del problema: razones de derecho constitucional y administración pública para instituir controles parlamentarios subnacionales para la mejor procuración de “bienes públicos globales” por los Estados Unidos Mexicanos.* II. *Descripción y breve historia de los controles intergubernamentales del federalismo mexicano vigentes: control de derecho administrativo y control intra partidista.* III. *Conclusiones y recomendaciones.* IV. *Referencias.*

## I. Planteamiento del problema: razones de derecho constitucional y administración pública para instituir controles parlamentarios subnacionales para la mejor procuración de “bienes públicos globales” por los Estados Unidos Mexicanos

El control parlamentario *en tiempo real* sobre el desempeño del gobierno es una característica esencial de las democracias representativas consolidadas, tanto en la forma de gobierno presidencial de Estados Unidos (Oleszek, 2011), como en la forma de gobierno parlamentaria de España (Santaolalla, 2013), o híbrida de Francia (Avril y Gicquel, 2010). En el sistema presidencial estadounidense la potestad congresual de evaluación se conoce bajo la noción de “poder de supervisión”, mientras que en los sistemas parlamentarios e híbridos se utiliza el concepto “control parlamentario del gobierno”, por lo tanto, son equivalentes (Rubio Llorente, 1991; Bustos Gisbert, 2001). En Iberoamérica, donde predominan los sistemas presidenciales, se ha optado por el uso de “control parlamentario al gobierno” (Valadés, 2008; García Roca, 2017).

Es de destacar que los regímenes políticos demoautoritarios de América Latina, que se caracterizan por la combinación de rasgos democráticos y autoritarios, también suelen incorporar en sus Constituciones y leyes la institución del control parlamentario sobre el gobierno. Esto último lo observaron desde hace décadas en sus respectivos estudios de derecho constitucional Karl Loewenstein (1957), Maurice Duverger (1962), y André Hauriou (1980); y más recientemente Guy Peters (2023) y Thomas Pepinsky (2014) desde la perspectiva de la Ciencia Política. Procedimientos e instrumentos de control parlamentario al gobierno en tiempo real existen en regímenes democráticos y también en regímenes demoautoritarios. En el texto legal pueden ser hasta iguales, pero en la práctica política no lo son. La diferencia esencial entre ellos es que en el régimen democrático el derecho de los diputados y grupos parlamentarios del gobierno y de las oposiciones a controlar al gobierno no se puede suprimir ni limitar arbitrariamente, mientras que en los regímenes demoautoritarios sí.

El control del Congreso sobre el desempeño del Poder Ejecutivo es una potestad parlamentaria a través de la cual, en tiempo real y/o diferido,

se identifican políticas públicas que no producen los resultados esperados, o se identifican yerros de implementación del gobierno sobre una política pública o ejecución de una ley, es un control interorgánico (Valadés, 1998). El control parlamentario tiene como una de sus principales finalidades que se tomen medidas para rectificar la acción pública ya sea desde el gobierno, desde el congreso, o desde el gobierno y el congreso, con la necesaria intermediación del partido en el gobierno en turno (Oleszek, 2011; Griglio, 2017; Bustos Gisbert, 2001).

Un control parlamentario deficiente sobre el gobierno es causa segura de resultados mediocres o malos de la gestión administrativa (Valadés, 2023). Los malos resultados del gobierno los sufre la población del país, pero también la comunidad internacional. Se afecta la cota de eficacia de procuración de “bienes públicos globales” que corresponde proveer a los gobiernos de los distintos países (Inge, 1999; Mariscal Ureta, 2015). Unos ejemplos pueden ilustrar la afirmación anterior:

Ejemplo 1. Como sostienen los profesores Edwards, Mayer y Wayne en su libro *Presidential Leadership*, el control parlamentario del Congreso de los Estados Unidos de América fue deficiente, falló cuando el presidente George Bush y su secretario de Estado Colin Powell sostuvieron que Irak contaba con armamento de destrucción masiva que pretendía usar contra Occidente. El resultado de este fallo de control de Congreso estadounidense desembocó en la invasión militar de Irak. Ello fue causa de miles de muertes de jóvenes estadounidenses e iraquíes, profundo dolor para sus familias, y de daño a la paz de la comunidad internacional (Edwards, Mayer y Wayne, 2020). Más aún, España se contaminó de terrorismo islamista porque su presidente dio por buena la narrativa del presidente estadounidense, lo cual —según analistas españoles— tuvo como consecuencia el bombarzo en la estación de tren de Atocha en Madrid del 11 de marzo de 2004 en el que murieron 192 personas (Guenaga, 2004); y toda Europa occidental continúa sufriendo el flegelo del terrorismo islamista.

Ejemplo 2. El control parlamentario del Congreso federal mexicano sobre la racionalidad y eficacia de la política de seguridad ciudadana y de seguridad nacional contra los carteles de las drogas desplegada por todos los presidentes mexicanos del siglo XXI hasta septiembre de 2024, ha fracasado absolutamente. México no cuenta con un control parlamentario por las

comisiones del Congreso en tiempo real (Monreal, 2024),<sup>1</sup> como el del sistema presidencial estadounidense (Barceló 2023; Mora, 2019). El gobierno falla sin que se exija rectificación desde el Congreso. El resultado es que han crecido las organizaciones criminales, los poderosísimos cárteles de la droga de Sinaloa y de Jalisco, que por décadas han ensangrentado al país. Estos han afectado la economía nacional con el cobro del “derecho de piso”; han deteriorado la calidad de las elecciones federales, estatales y municipales; y han erosionado el poder mismo del Estado, cuyo monopolio de la fuerza no es uniforme en todo el territorio nacional. Pero no solo eso, el fallo del control parlamentario mexicano (El Universal, 2024) ha afectado severamente a Ecuador, cuya seguridad ciudadana y aún la estabilidad misma del Estado ecuatoriano, ha sido gravemente socavada por la actividad criminal de los cárteles de la droga de México. Ello a tal grado que Ecuador se encuentra hoy día reformando su Constitución para que se ubique una base militar del Ejército de los Estados Unidos que le auxilie en su lucha contra los cárteles mexicanos.

Ejemplo 3. El control parlamentario en tiempo real de los congresos de Chiapas y Tabasco sobre protección de aguas superficiales de la cuenca del río Usumacinta no existe. No se controla el desempeño de los altos funcionarios de las administraciones públicas estatales encargadas de hacer cumplir las leyes de aguas de Chiapas y Tabasco que establecen la obligación de los poderes ejecutivos de proteger la calidad de las aguas de los ríos, arroyos, lagunas y humedales en sus territorios. El daño es considerable: el río Usumacinta es el más caudaloso de México, nace en Guatemala y cruza el territorio mexicano por Chiapas y Tabasco hasta salir al mar (Guzmán Castillo, 2020). Este río y sus afluentes se usan como drenajes urbanos de los municipios ribereños de Chiapas y Tabasco, sin que las aguas sean saneadas previamente

---

<sup>1</sup> El presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, Ricardo Monreal Ávila, declaró ante los medios de comunicación social: “Analizaremos la estrategia de seguridad. Será una reunión de trabajo sólo con los coordinadores de los partidos, en la Junta de Coordinación Política, así se acordó, para analizar juntos el tema de la estrategia de seguridad pública y las reformas planteadas al artículo 21 de la Constitución. [...] Esta será una reunión de trabajo que me plantearon los coordinadores de los grupos parlamentarios y que, si funciona bien, será posible que la repitamos con otros altos funcionarios para que la Junta de Coordinación Política, de manera directa, tenga diálogo, intercambio de opiniones, preguntas, respuestas, y aclaraciones de su responsabilidad con otros servidores públicos”.

en más de la mitad de los municipios. Por ello, plásticos y demás contaminantes se vierten al Golfo de México y al Atlántico, y se afectan los objetivos 6, 13, 14 y 15 de la *Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible de la ONU*, ya que son bienes públicos globales.

Con los ejemplos anteriores se ha querido subrayar la importancia para la procuración de los bienes públicos globales —como el orden y la paz mundiales, así como la sustentabilidad del medio ambiente del planeta—, de contar con un sistema vigoroso de control parlamentario en cada país, México incluido (Muller y Anderson, 1983; Burroughs, 2011). El siguiente punto por avanzar es que el control parlamentario subnacional por estados y municipios de la gestión del agua es necesario, absolutamente imprescindible, para obtener los “bienes públicos globales” de agua y medio ambiente señalados en la *Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible de la ONU* en los objetivos 6, 13, 14 y 15. La gestión del agua por cuencas hidrográficas, como lo destacan los estudios científicos de hidrología, tiene que ser descentralizada, implementada y controlada por los gobiernos subnacionales (estados y municipios) así como por los ciudadanos de los pueblos ribereños y por sus poderes legislativos (Hugues y Mullin, 2018; Wälti, 2010; Moore, 2018).

México es un país con una extensión de casi 2 millones de kilómetros cuadrados con 757 cuencas hidrográficas cuya gestión sustentable y el control de la gestión es imposible realizarla enteramente desde la Ciudad de México y sólo con funcionarios del Poder Ejecutivo federal (Madrid Hurtado, 1998, p. 14).<sup>2</sup> Pero es el caso que los estados mexicanos no cuentan con controles

---

<sup>2</sup> Miguel de la Madrid Hurtado (Presidente de la República, PRI 1982-1988), antiguo profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, brinda un valioso testimonio de quien ha ejercido el cargo de presidente de la República federal, “Es imposible que el presidente de la República monte en sus oficinas un aparato de supervisión y seguimiento casuístico de la aplicación de todas las leyes. Lo hace mediante toda la red del Poder Ejecutivo federal, en sus distintos niveles, de acuerdo con el marco de competencias legales, fundamentalmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las leyes sustantivas y procesales que rigen las distintas funciones del Poder Ejecutivo Federal. Sería ingenuo pensar que en un país del tamaño, la densidad y la complejidad de México, la responsabilidad de la ejecución de la ley la tenga o esté individualizada en el presidente de la República. [...] Esto es imposible. Pero obliga a imponerse la tarea permanente de supervisión general, por diferentes medios, entre los que se cuentan los informes de los colaboradores directos e inmediatos, el análisis de la correspondencia dirigida a la Presidencia de la República, el seguimiento de las críticas de los partidos de oposición, de los medios de comunicación y de la audiencia

parlamentarios de gobierno en tiempo real. Por mera inercia del sistema autoritario del siglo XX sólo prevé y practica un débil control diferido a través de la glosa parlamentaria de la cuenta anual que presenta el gobernador del estado. Este control *ex post*, si bien es necesario, resulta insuficiente para el logro de una buena administración. Consiste en informar sobre la situación que guarda la administración pública estatal una vez ejecutada la acción de gobierno. Consecuentemente, no permite que se rectifique a tiempo la acción pública porque se lleva a cabo ya ejecutado el presupuesto. Su finalidad primaria es fincar responsabilidades (Figuroa, 2024a) y no detectar fallos de gobierno para rectificar la acción pública en tiempo real.

Ha de advertirse que tampoco se ha concebido y construido un control político intraorgánico en tiempo real, potente, en el seno de los ayuntamientos municipales (Serna de la Garza, 2022). Por disposición del artículo 115 de la Constitución federal, así como de diversas leyes generales y estatales son los gobiernos municipales los encargados del saneamiento de las aguas, drenaje y alcantarillado urbanos y disposición de la basura (Carmona Lara, 2015). Pero tales disposiciones normativas de hacer, no se materializan como la norma indica. El incumplimiento de la Constitución federal, de la Ley de Aguas Nacionales (Ley General de Aguas),<sup>3</sup> así como de las leyes estatales de aguas y medio ambiente por los ayuntamientos y sus administraciones públicas no tiene sanción política ni judicial de responsabilidad administrativa efectivas, lo que incentiva que se contaminen las aguas superficiales de arroyos y ríos. Las aguas no saneadas por los ayuntamientos se vierten sobre aguas superficiales de arroyos y ríos pequeños de jurisdicción estatal, o bien en ríos pequeños de jurisdicción estatal que desembocan en un río mayor de juris-

---

a personas o grupos que se apersonan en las oficinas presidenciales. Todo ello, además de las informaciones que se allega y las investigaciones que encomienda la propia Presidencia de la República”.

<sup>3</sup> El 8 de febrero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar el status de derecho fundamental el derecho a la agua de las personas. El artículo transitorio tercero de dicha adición señaló: “El Congreso de la Unión contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas”. El director de Conagua, Efraín Morales López, publicó el 10 de enero de 2025 la convocatoria para los *Foros Transformando el Régimen del Agua en México, hacia una Ley General de Aguas y la Reforma a la Ley de Aguas Nacionales*, a celebrarse los meses de enero y febrero de 2025.

dicción federal, o directamente en ríos mayores de jurisdicción federal y/o al mar. Esto lo ha podido observar *in situ* el autor del presente trabajo con respecto a un afluente del río Usumacinta de la frontera sur de la República —río Chacamax—, que es usado como drenaje por la propia administración pública municipal de Palenque para que por ahí se alejen del centro urbano las aguas negras de la ciudad. Pero no es un caso aislado, es un caso típico de pueblos y ciudades pequeñas ribereñas de los estados del sureste de México. El proceso de contaminación que he podido observar es el siguiente: el cauce del arroyo Bajluntie de jurisdicción estatal ubicado en el municipio de Palenque, Chiapas, se usa como drenaje urbano para disponer de las aguas negras por la administración pública municipal en tanto no existe la infraestructura para su saneamiento. Las aguas contaminadas del arroyo Bajluntie fluyen hasta unirse con el río Chacamax que es un río pequeño que nace en Chiapas y cruza desde los municipios de Palenque y La Libertad en el estado de Chiapas hacia el municipio de Emiliano Zapata en el estado de Tabasco. Sus aguas no son tratadas y saneadas por falta de infraestructura en los tres municipios aludidos. El proceso de contaminación continúa hasta afectar bienes públicos globales, el pequeño río Chacamax desemboca en el río Usumacinta que es el río transfronterizo más caudaloso de México y de Guatemala, cuyas aguas vierten en potente corriente al Golfo de México. Es así que aguas contaminadas y basura de plástico terminan por llegar al Golfo de México y al Atlántico.

Impedir este desenlace de afectación sobre bienes públicos globales es un compromiso de política pública internacional de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, concretamente del 6 “Agua y Saneamiento”, y del 16 “Vida Submarina” (contaminación de plásticos). Tal compromiso ha sido asumido por el gobierno federal de México (2024-2030). La Semarnat ha establecido 10 principios de política ecológica y ambiental humanista, entre los cuales el 6 se refiere al “Saneamiento y restauración de ríos, cuencas y bosques para garantizar el acceso al agua limpia”; y 10 ejes para una política ecológica y ambiental humanista que señala en el número 4 “Ríos y derecho al agua”. Para el logro de tales objetivos internacionales y nacionales se requiere, como se explica en el siguiente párrafo, impulsar desde la presidencia de la República un mejor control sobre la implementación estatal y munici-

pal de dicha política pública, *mediante una forma constitucionalmente consecuente con la fragmentación competencial a la que obliga el principio federal del artículo 40 CPEUM.*

Al respecto, es de señalar que la Comisión Nacional de Aguas (Conagua) como órgano administrativo del Poder Ejecutivo federal (DOF, 16/01/1989) encargado de proteger la cantidad y calidad de las aguas superficiales del río Usumacinta, tiene puntos de análisis de las aguas del río Usumacinta. Conagua puede constatar la contaminación del agua en tiempo real e informar de ello a los gobiernos estatales y municipales para que tomen las medidas que correspondan, pero es una recomendación técnica. Conagua no puede imponer sanciones sobre los ayuntamientos omisos y/o sobre los órganos administrativos equivalentes a Conagua en los estados de Chiapas (Sistema de Agua Potable y Alcantarillado Municipal, SAPAM) y Tabasco (Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, CEAS). Por efecto del principio federal para la distribución territorial del poder público, inscrito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre la administración pública federal y las administraciones públicas estatales encargadas de la protección legal de las aguas superficiales de los ríos *no existe una relación de jerarquía burocrática* sobre la cual construir la garantía de cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales —futura Ley General de Aguas—, así como de los artículos 4, 27 y 115 de la Constitución federal. La misma situación legal se produce en las relaciones entre los gobiernos estatales con respecto a los gobiernos municipales.

No son solo los ayuntamientos los generadores de contaminación del río Usumacinta. También lo es Petróleos Mexicanos, que es una fuente mayúscula de contaminación sobre arroyos y ríos de jurisdicción estatal del norte de Chiapas y Tabasco, así como de los ríos Grijalva y Usumacinta de jurisdicción federal que se unen en un solo caudal en el trayecto final de salida al Golfo de México (Chan, 2023). Conagua y Pemex son dos órganos administrativos del Poder Ejecutivo Federal con clara asimetría de poder político de sus titulares en el seno del Poder Ejecutivo. El primero no tiene capacidad para hacer cumplir al segundo los estándares de calidad del agua.

## II. Descripción y breve historia de los controles intergubernamentales del federalismo mexicano vigentes: control de derecho administrativo y control intra partidista

Una solución *constitucionalmente* posible que ayudara a resolver el problema regional, nacional e internacional identificado arriba, sería impulsar desde la presidencia de la República la creación de controles parlamentarios y jurisdiccionales *estatales*, con poderes de sanción sobre los altos funcionarios estatales y municipales por incumplimiento de programas de gobierno, presupuestos y normas estatales concernientes con la protección del río Usumacinta. A la fecha no se han creado. Nos ocuparemos aquí solo de los primeros. Cabe además decir que, la creación de controles parlamentarios subnacionales también es *políticamente* factible en el contexto de los resultados electorales de las pasadas elecciones federales y estatales del 2 de junio de 2024, ya que el partido político de la presidenta de la República (MORENA) domina los poderes ejecutivos y legislativos de los estados de Chiapas y Tabasco.

Para la comprensión de las propuestas que en este trabajo se presentan se requiere previamente un diagnóstico. Éste incluye: 1) tanto la identificación como la descripción de los controles existentes de la titular del Poder Ejecutivo federal, sobre los gobiernos estatales y municipales y su insuficiencia para hacer cumplir los segmentos estatales de las leyes generales a cargo de dichos gobiernos estatales y municipales, concretamente de la Ley de Aguas Nacionales, así como de otras dos leyes generales con enorme repercusión, por su elevada cota de incumplimiento en el problema de contaminación de arroyos y ríos de la cuenca hidrográfica del río Usumacinta: la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos; 2) la precisión de teoría constitucional de qué son las “potestades metaconstitucionales” de la presidenta de la República identificadas por Jorge Carpizo, que es posible ejercer sobre gobiernos estatales y municipales, cuándo es constitucionalmente legítimo su uso y cuándo no lo es, según el análisis de Diego Valadés sobre las potestades “para-constitucionales” como especie del género “potestad metaconstitucional”. A ello tornamos a continuación.

La presidenta de la República es responsable ante la nación de la implementación de las leyes generales multinivel del federalismo mexicano, así como de las políticas públicas internacionales ante la comunidad de las Naciones Unidas (arts. 87, y 89 fracciones I y X, Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)). Cuenta con dos tipos de control para identificar yerros en la implementación de la política pública nacional a cargo de los gobiernos estatales y municipales, y en su caso exigir su corrección para proteger eficazmente las aguas superficiales de los ríos. Uno es el control de derecho administrativo intergubernamental y el otro es el control político intrapartidista. Son controles complementarios que también existen en otros federalismos del mundo con democracias consolidadas o en vías de serlo. ¿En qué consiste el control de derecho administrativo intergubernamental vigente y cómo se fragua el control intrapartidista sobre los gobernadores del partido en el gobierno que lo complementa? El control de derecho administrativo, sin adjetivo, es un tipo de control dentro del Poder Ejecutivo federal configurado por el principio de jerarquía en donde el funcionario inferior de cada secretaría responde por su desempeño ante el superior jerárquico, hasta llegar al más alto nivel de la unidad administrativa conformada por el o la titular de la secretaría, la cual a su vez responde ante la presidenta de la República que se encuentra en la cúspide del Poder Ejecutivo; el mismo esquema se reproduce en los poderes ejecutivos de los estados, en los ayuntamientos y administraciones públicas municipales (Fraga, 1934; Fernández Ruiz, 2016). La garantía última de cumplimiento del buen desempeño de la secretaría consiste en la separación del cargo del titular por falta de resultados de los programas bajo su responsabilidad por decisión de la presidenta de la República —responsabilidad política de los secretarios de la presidenta— con fundamento en el artículo 89, fracción II, de la CPEUM, y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Barceló, 2023). Los secretarios a su vez exigen a sus funcionarios inferiores eficacia en su desempeño so pena de pérdida del empleo como medida de último recurso —responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las administraciones públicas— con fundamento en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Fernández Ruiz, 2016).

Cabe apuntar que el esquema de delegación vertical del poder y control intraorgánico del desempeño en el Poder Ejecutivo era muy consisten-

te en cada orden territorial de gobierno cuando fue creado en el siglo XX. Por ello, en el siglo XIX y principios del XX cada orden de gobierno ejecutaba y ejercía el control de la ejecución de manera separada sobre el ámbito de su responsabilidad. Eran tiempos del llamado “federalismo dual” que se caracterizaba por un sistema de distribución de competencias alternativo y excluyente entre los poderes federales y los poderes de los estados. En éste el presidente se hacía cargo de la exigencia de responsabilidad política de sus secretarios por el buen desempeño de sus tareas, y por separado los gobernadores de los secretarios de sus respectivos gobiernos.

Ahora bien, por efecto de nuevas encomiendas sobre el Estado mexicano que emergieron en el siglo XX surgió la necesidad de construir un esquema de implementación articulado de políticas públicas nacionales e internacionales entre el presidente y los gobernadores de los estados (Serna de la Garza, 2008; Huerta Ochoa, 2022). Y su respectivo control intergubernamental vertical, que es lo que aquí interesa. Éste se concibió como un control *entre poderes ejecutivos* en la fase descendente del proceso de implementación de una política pública determinada, por ejemplo, medio ambiente y gestión del agua. En términos jurídicos es un control que descansa en el principio de cooperación, no en el principio jerárquico, pues se trata de dos ámbitos territoriales diferenciados, creados por la Constitución con su respectiva garantía judicial de autonomía; véase como ejemplo las competencias de coordinación multinivel de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 Bis, fracciones IV y V.

Para crear un control intergubernamental que respetase el esquema federal, se elevó a rango constitucional la planeación nacional del desarrollo que contempla planes estatales y municipales de desarrollo vinculados entre sí, y disposiciones expresas sobre el control de la implementación de dichos planes; en este contexto se organizaron con rango constitucional y/o legal los “sistemas nacionales” en los que se agruparon los funcionarios del mismo ramo de política pública del Poder Ejecutivo federal y de los poderes ejecutivos de los estados; y también se concibió la potestad de alta inspección que se reserva el Poder Ejecutivo federal en los convenios de implementación de políticas públicas o servicios públicos federales a cargo de los gobiernos estatales por convenio con los estados con fundamento en el artículo 116, fracción

VII, de la CPEUM (Mariscal Ureta, 2022). Por añadidura, y por convención política escrita, se creó la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) como instancia que introduce la perspectiva de la periferia al centro en las relaciones de coordinación. De esta manera, y con fundamento en el artículo 26, párrafo tercero, de la Constitución y de la Ley de Planeación, el control de derecho administrativo intergubernamental es un tipo de control donde se confía que los gobernadores informen con veracidad a la titular del Poder Ejecutivo federal la situación que guarda la administración pública estatal con respecto a los objetivos alcanzados en estas materias del Plan Nacional de Desarrollo y de la Agenda de Desarrollo Sostenible de la ONU. A su vez, los gobernadores con fundamento en sus respectivas Constituciones y leyes de la administración pública estatal deben confiar en lo que les informan sus secretarios, y a éstos sus funcionarios ejecutivos inferiores. Si bien se establecen indicadores de evaluación por resultados de los programas cuyos estándares se fijan por las autoridades federales, es de advertir que se alimentan de la información que proveen los ejecutores de la política pública en los estados. Como se entenderá fácilmente éste puede llegar a ser un problema para una buena administración multinivel, pues los sujetos controlados son simultáneamente la fuente de información. Para efectos de calidad de la información remitida a Palacio Nacional, ha de ser considerado, además, que los funcionarios de las administraciones públicas estatales y municipales no cuentan con servicio civil de carrera auténtico, su empleo depende de la voluntad del superior jerárquico y en último término del titular de la secretaría, por tanto, un poderoso incentivo personal del servidor público operativo es proveer una información que les permita conservar el empleo.

Ahora bien, de igual importancia que el punto anterior conviene destacar que el control de derecho administrativo intergubernamental no tiene garantía legal coercitiva de debido cumplimiento *entre* gobiernos. Como ya se dijo, en el federalismo no existe jerarquía burocrática entre el presidente y los gobernadores, ni aún en la implementación de políticas públicas compartidas por mandato de una ley general. La presidenta de la República no puede remover al gobernador de un estado que no implementa adecuadamente una política pública multinivel, ni tampoco al titular de la unidad de la administración pública estatal encargada de la implementación, o de los ayuntamientos y administraciones públicas municipales. Ni en las leyes generales

ni en los convenios de implementación intergubernamental que sirven de instrumentos para hacerlas cumplir se pueden establecer tales garantías de cumplimiento. Por tanto, es un control multinivel por cooperación exclusivamente entre poderes ejecutivos, basado en los principios de cooperación y lealtad federales (Barceló, 2017) existente bajo diferentes nombres en todos los federalismos del mundo (Watts, 2007; Parker, 2015). Así se expresa textualmente en el artículo 26, párrafo tercero, de la CPEUM.

El control de derecho administrativo intergubernamental —actualmente, en vigor— fue construido en su andamiaje constitucional y legal por los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid mediante la llamada “Reforma administrativa” iniciada por el primero (Carrillo Castro, 2011) y concluida por el segundo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática que sujeta a *todas* las administraciones públicas multinivel a un Plan Nacional de Desarrollo. El control de derecho administrativo intergubernamental es un control de *soft law* sobre los gobernadores que por mandato de la Ley de Planeación, y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, opera a través de cada una de las secretarías del Poder Ejecutivo federal por ramo administrativo con respecto a sus pares estatales, sobre las cuales a su vez ejerce control horizontal (gabinete federal) y vertical (estados) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno como secretarías globalizadoras, con potestades de supervisión intergubernamental multinivel a través de indicadores por presupuestos y programas con formatos y estándares que confeccionan las dependencias del Poder Ejecutivo federal. Al respecto, es pertinente hacer notar que los presidentes López Portillo y De la Madrid obraron sobre los cimientos sentados por sus antecesores con formación académica como licenciados en Derecho (1946-1988), así como por el presidente Lázaro Cárdenas del Río que concibió la planeación nacional del desarrollo, implementada y controlada entre miembros afines del partido en el gobierno en los tres niveles de gobierno. Los presidentes con formación académica en Derecho conscientemente cultivaron el derecho administrativo desde la Escuela Nacional de Jurisprudencia, la Facultad de Derecho de la UNAM, y el Instituto Nacional de Administración Pública (González Schmall, 2013; Carrillo Flores, 1956; Fix-Fierro,

2013;<sup>4</sup> Mendieta y Núñez, 1975), e impulsaron la profesionalización de la administración pública federal del régimen de la posrevolución, si bien no llegaron a erigir un servicio profesional de carrera auténtico (Matute, 2019) parecido a los existentes en aquel continente en tanto que el empleo público era uno de los instrumentos clientelares del partido hegemónico. Los presidentes de México del siglo XX forjaron el derecho administrativo mexicano sobre la tradición del derecho administrativo de Europa continental de raíz francesa (Fernández Ruiz, 2021). Pero ha de ser advertido que aún antes de la llegada de los abogados a la Presidencia de la República, se había tomado del derecho administrativo francés para forjar el derecho de la administración pública mexicano: en 1926 el presidente Plutarco Elías Calles envió a Francia al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitando del estado francés a través del embajador de México, Alfonso Reyes, que fuese recibido por autoridades judiciales de Francia para la comprensión de su sistema jurídico, petición que fue atendida plenamente al más alto nivel de la judicatura francesa (Elías Calles, 1991, vol. I, pp. 334-337). Posteriormente, el presidente de la Corte continuó su viaje de estudio por España, cuyo derecho público se encontraba fuertemente influido por el derecho administrativo francés, viaje efectuado quizá con el auxilio del hermano del embajador Alfonso Reyes, Rodolfo, brillante jurista que fungía como profesor de Derecho de la Universidad Complutense en Madrid y habría de contribuir a la construcción intelectual del juicio de amparo español a partir de la experiencia mexicana (Cruz Villalón, 1987). La gira de trabajo rindió sus frutos, como advierte el profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, y exsecretario de Hacienda y crédito público, Antonio Carrillo Flores:

A partir de 1933 se produjo un hecho interesante: nuestro tribunal supremo reconoció que es aplicable en México, no obstante lo dispuesto en los artículos 14 y 17 constitucionales, la doctrina de la decisión administrativa ejecutoria o ejecutiva expuesta por los tratadistas franceses, italianos, y españoles, que cuando una ley del Congreso lo autorizase, la administración pública podía emitir actos

---

<sup>4</sup> En la nota a pie de página 59, p. 874. Fix enlista como los principales autores de libros de derecho administrativo a Gabino Fraga (1934), Antonio Carrillo Flores (1937); Andrés Serra Rojas (1959).

sujetos a la revisión posterior de los tribunales, pero no a su aprobación previa. (1987, pp. 33-34)

En este orden de ideas es de señalar que el control de derecho administrativo francés fue concebido a principios del siglo XIX para operar en el estado centralizado francés por concepción intelectual e impulso político de Napoleón Bonaparte (Coffin, 1908; Cobban, 1946; Jéze, 1928). Hacia la segunda mitad del siglo XX, países europeos que habían sido influidos en el siglo XIX por el derecho administrativo francés, como Alemania, Austria, Bélgica o España, realizaron los ajustes necesarios para su operación bajo el principio federal. En América Latina, México dio igualmente este paso de la forma que aquí se ha referido.

Ahora bien, el control de derecho administrativo intergubernamental se sustentó desde su origen en las competencias constitucionales y legales del presidente de la República. La ausencia en éste de garantías coercitivas verticales de debido cumplimiento sobre los ejecutivos de los estados en el siglo XX se suplía en México con el control político partidista sobre los gobernadores que como “potestad metaconstitucional” detentaba el presidente de la República como jefe indisputado del partido gobernante de espectro nacional.

El primer plan sexenal de gobierno fue hechura del presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940). Desde el punto de vista jurídico es importante hacer notar que el citado plan no era del gobierno por mandato de ley —como lo es en la actualidad—, sino del Partido Nacional Revolucionario; el segundo plan sexenal fue elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana que en 1938 sucedió al Partido Nacional Revolucionario por impulso de Cárdenas del Río, partido que en 1946 pasaría a llamarse Partido Revolucionario Institucional.

En el documento (del Partido Nacional Revolucionario del año de 1934) se pugnaba por una mejor coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal. En este sentido señalaba: Para mantener mejor el régimen federal, establecido en la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del gobierno federal con los gobiernos locales y los municipios debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uni-

formes en todo el país, sino que se adapten a las características, necesidades y posibilidades locales. (Secretaría de Planeación y Presupuesto, 1985, p. 31)

Cabe recordar que los gobernadores de todos los estados emanaban de las filas del partido político de la posrevolución. Sobre este contexto político Manuel Bartlett Díaz señalaba en 1970:

El presidente es institucionalmente responsable de todos los actos del Poder Ejecutivo. No solo debe limitarse a fijar los lineamientos generales, la noción de interés general, que lo legitima, sino, además, vigilar que, en la traducción diaria de los principios a la práctica de gobierno, se respete el espíritu y se den los pasos efectivos para lograr las metas en las que toda su autoridad está comprometida. Es, asimismo, en cuanto jefe de Partido, responsable ante las masas que lo forman, de que, en todos los niveles de gobierno, federal y estatal, se utilice el poder político en beneficio popular efectivo. (Bartlett Díaz, 1969, p. 27)

Jorge Carpizo identificó los poderes presidenciales que manaba del partido gobernante como “potestades metaconstitucionales” por no estar escritas en la Constitución (Carpizo, 1978).

El control intrapartidista centralizado y territorialmente vertical se había forjado dentro del PRI ideado por el presidente Plutarco Elías Calles, y consolidado por el presidente Lázaro Cárdenas del Río, para operar a través de la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal (Carpizo, 1978). Originalmente se fraguó como convención política no escrita en un periodo histórico en el que los partidos políticos en México se regulaban solo tangencialmente por ley (Pantoja Morán, 1975). Bien entrado el siglo XX, se constitucionalizan los partidos políticos (Valadés, 1975; Ruiz Massieu, 1975) estableciendo la figura de partido político “nacional” siguiendo el molde que Calles había concebido en los estatutos del Partido Nacional Revolucionario para el control político intrapartidista sobre los gobernadores de los estados, que en el primer cuarto del siglo XX hacían valer sus fuerzas por medio de las armas en el proceso político nacional. *Por diseño*, el régimen jurídico de partido político “nacional” se aleja del modelo federal mexicano del siglo XIX inspirado en el federalismo estadounidense, que dejaba en los estados la legislación electoral para integrar las cámaras del Congreso de la Unión

que estimulaba la fundación y proliferación de partidos políticos en estados y regiones del país. Al respecto, Luis Javier Garrido señala que el embajador de Estados Unidos en México, a pregunta expresa de su amigo Plutarco Elías Calles, desaconsejó para México el modelo de partidos descentralizado de la Unión Americana que mermaba poderes políticos al presidente federal. Calles viaja tres meses por Europa y los Estados Unidos para estudiar sus sistemas de gobierno, de partidos y de organización sindical. Y opta por injertar el esquema de partidos políticos de Europa occidental cuya operación había analizado tanto en el Estado federal alemán como en los Estados centralizados de Francia e Inglaterra, que habían desarrollado la disciplina de voto por necesidad de la forma de gobierno parlamentaria así como de las necesidades de reconstrucción nacional después de la Primera Guerra Mundial (Garrido, 1991; Valenzuela, 1995).

Sobre esta misma progenie, al introducirse en la Constitución mexicana, el sistema electoral mixto en 1977 para integrar la Cámara de Diputados (mayoría y representación proporcional), se estableció la obligación de los partidos de participar en un número de distritos electorales uninominales como requisito para poder acceder a los diputados de representación proporcional, con lo cual se reforzaba la concepción de partidos políticos territorialmente “nacionales”. De esta suerte ha de señalarse que hoy en día buena parte de la fuente de poder político de las que manan los instrumentos metaconstitucionales del presidente de la República emanados del PRI, se han transformado en norma escrita, en ley formal del Congreso de la Unión. En efecto, hacia fines del siglo XX los instrumentos de persuasión metaconstitucional vertical de los presidentes de la República priistas, tales como la selección de candidatos y registro legal de los candidatos a cargos de elección federal de mayoría, y de las listas cerradas de RP —sin el requisito insalvable de elecciones primarias—, y aún el poder legal para influir determinantemente en el registro de candidatos a gobernador y diputados locales de un estado, así como de regidores municipales, y la distribución de recursos económicos al interior del partido, como atribución del dirigente del partido (Carpizo, 1978), se extendieron en el siglo XXI a todos los dirigentes de partidos políticos nacionales a través de la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De esta manera, quien quiera que ocupe la presidencia de la República goza potencialmente

de tales poderes metaconstitucionales de liderazgo partidista; son solo las habilidades políticas de cada presidente, o su carencia, las que concretan lo que legalmente está en potencia para su desarrollo en los estatutos de los partidos políticos. De tales poderes políticos de liderazgo del presidente sobre los gobernadores y legislaturas de los estados, a través del partido en el gobierno, han podido valerse en el siglo XXI los presidentes emanados de las filas del PAN, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, del PRI, Enrique Peña Nieto, y de MORENA, Andrés Manuel López Obrador.

Por ello, es posible afirmar que el control intra partidista intergubernamental creado por el PRI en el siglo XX existe actualmente, pues se ha integrado mediante leyes formales en el ecosistema normativo del presidencialismo mexicano. Actualmente, lo puede ejercer legítimamente la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo al interior de MORENA, pero solo sobre los gobernadores y presidentes municipales de su partido político. Por ende, no se debe seguir considerando como un arreglo político exclusivo del sistema de gobierno mexicano. Otros países de Europa Occidental organizados mediante el principio federal, como ha observado el profesor escocés Wilfried Swenden, cuentan con tal potestad política de influencia del jefe del gobierno nacional sobre los gobiernos subnacionales de su mismo partido, potestad que emana de las leyes electorales y de los estatutos de los partidos de conformidad con el margen que las Constituciones y leyes de partidos y electorales permiten (Swenden, 2006; Gallagher y Marsh, 1988). Por ejemplo, en su comentario sobre el caso español, dice Swenden: no obstante que el Estado de las Autonomías español es equiparable a un Estado federal

los dos grandes partidos políticos españoles con representación territorial en todo el país han mantenido una estructura relativamente centralizada. La autonomía de sus estructuras regionales es más débil de lo que podría esperarse sobre la base de la naturaleza políticamente descentralizada del Estado español. De los dos grandes partidos con presencia en la totalidad del territorio, el Partido Popular (PP o conservadores) es el más centralizado. [...]. Dos elementos destacan cuando se analiza al PP en perspectiva comparada. El primer elemento es la vigorosa posición del presidente del partido. Por mandato de ley se le reconoce al presidente como el más alto representante del partido, con voto decisivo en cada uno de los órganos del comité central. El presidente del partido puede

nombrar hasta un tercio de los miembros del comité central, y también preside sobre los grupos parlamentarios del partido en el Parlamento nacional y en el Parlamento europeo. El segundo elemento que destaca son las potestades restrictivas que los miembros del comité central del partido pueden imponer sobre los miembros de los comités de niveles territoriales inferiores del partido. Los delegados del partido en el comité central son miembros *ex officio* de los órganos de decisión en los niveles territoriales inferiores. De esta manera los diputados del Partido Popular en el Parlamento de España ocupan posiciones en los concejos partidistas regionales y provinciales de donde provienen. Obviamente ello constriñe la libertad de las ramas territoriales del partido para determinar estrategias electorales propias y para la nominación de candidatos tanto para las elecciones nacionales como regionales. Por lo que respecta al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), si bien se organiza internamente de forma más descentralizada que el PP, desde una perspectiva comparada se observa su centralización. Sus comités centrales y regionales tienen un fuerte control sobre la política regional y local. Por ejemplo, el comité central electoral del PSOE puede modificar la lista de candidatos de los parlamentos regionales (equivalente a los congresos estatales mexicanos) así como de los municipios de más de 50 000 habitantes. En adición a poder vetar a los candidatos sugeridos, el comité puede ‘proponer’ o mejor dicho ‘imponer’ candidatos alternativos. Asimismo, a pesar de que las organizaciones locales del partido recaudan la gran mayoría de las cuotas de los militantes y pueden determinar sus prioridades de gasto, están obligados a retornar al partido nacional gran parte de ese dinero. Como también es habitual en partidos nacionales de otros países, los subsidios públicos (financiamiento de campañas electorales, por ejemplo) se canalizan en su mayor parte al partido nacional. Como afirma Biezen, ‘El liderazgo nacional elabora el presupuesto, establece las contribuciones de los militantes, decide los salarios de los empleados del partido, administra la propiedad del partido, determina los gastos del partido, así como la distribución del dinero entre los diferentes niveles territoriales del partido. (Swenden, 2006, pp. 158-159)

En este orden de ideas, se sostiene en el presente trabajo que la señora Claudia Sheinbaum Pardo, como titular del Poder Ejecutivo Federal, no tiene la competencia constitucional para presentar una iniciativa de reforma a las leyes de los congresos de los estados de Chiapas y Tabasco para erigir

el control parlamentario subnacional en tiempo real, pues son a las legislaturas de Chiapas y Tabasco a las que constitucionalmente les compete por efecto de la organización federal de la República (art. 41, par. 1, CPEUM). Pero, en ejercicio de los “poderes metaconstitucionales” de la presidencia de la República, que manan del liderazgo sobre su partido político, sí puede legítimamente impulsar la construcción de tales controles parlamentarios en los estados mencionados. Ello sería conforme a la organización política federal y la encomienda de ejecutar las leyes federales, entre ellas las leyes generales multinivel, así como el Plan Nacional Hídrico 2024-2030 (arts. 26, A; 87 y 89 fracción I, CPEUM). Mientras ella es jefa de Estado, la comunidad internacional la tiene como la responsable de implementar las políticas públicas internacionales (art. 89, fracción X, CPEUM) para elevar la cota de provisión de bienes públicos globales señalados en los objetivos del desarrollo sostenible 6 y 16.

El concepto “poderes metaconstitucionales” merece una digresión para despejar cualquier duda sobre la legitimidad de su ejercicio en ciertos supuestos, como en el que en este trabajo se propone. Jorge Carpizo acuñó el concepto poderes metaconstitucionales para identificar los poderes del presidente o de la presidenta de la República no escritos en la Constitución. Pero en la doctrina mexicana el concepto ha tomado una connotación negativa sin distinción alguna. Al respecto ha de hacerse una importante aclaración sugerida por Diego Valadés, se deben identificar por un lado los “poderes metaconstitucionales estricto sensu” que puede ejercer la o el titular en turno de la presidencia de la República, que son aquellos no escritos en la Constitución, pero que se necesitan ejercer con el objeto de hacer cumplir la misma, para implementar la Constitución. Por ejemplo, ejercer el liderazgo sobre el partido en el gobierno o de la coalición de gobierno para que los gobernadores de los estados de su partido y de su coalición presenten las iniciativas de ley estatal en los congresos locales que complementan una ley general multinivel cuya iniciativa, promulgación, y futura ejecución corresponde a la presidenta de la República; o para la transposición normativa y debida implementación en los estados y municipios de una política pública internacional como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Los poderes metaconstitucionales estricto sensu son medios constitucionales legítimos para alcanzar fines constitucionales legítimos. Los poderes metaconstitucionales estricto

sensu existen en todos los regímenes democráticos consolidados, entre ellos en el presidencial estadounidense donde se les conoce como *extra constitutional powers* (Neustadt, 1976; Edwards, Wayne, y Mayer, 2020). Por otro lado, se han de distinguir los “poderes para-constitucionales”, que son aquellos no escritos en la Constitución cuyo ejercicio sí viola el marco constitucional (Valadés, 2021), son poderes dirigidos a alcanzar fines constitucionales ilegítimos, como por ejemplo el uso faccioso del poder de acusar en materia penal y/o fiscal para intimidar adversarios políticos, o aplicar el poder de persuasión sobre los miembros del poder revisor de la Constitución para minar los controles constitucionales entre poderes o del federalismo integrados en la Constitución. El Diccionario de la lengua española de la Real Academia indica que el prefijo “para” significa “al margen o en contra de”. Los “poderes para-constitucionales” son propios de regímenes demoautoritarios de sociedades políticamente subdesarrolladas. Se cierra la digresión.

### III. Conclusiones y recomendaciones

En este punto de la exposición interesa destacar como conclusión *desde la perspectiva de la administración pública* que tanto el control de derecho administrativo intergubernamental como el intra partidista, *son efectivos pero insuficientes para elevar la cota de eficacia de la gestión administrativa multinivel en estados y municipios*. Puesto que, el control parlamentario de los estados podría introducirse para superar las insuficiencias de ambos. Éste no es un tipo de control excluyente con el control jurídico administrativo y con el control político que actualmente cuenta la presidencia de la República para supervisar la implementación de políticas públicas y/o leyes generales multinivel, por el contrario, es un arreglo que colmaría las lagunas que aquellos tienen y los complementaría.

¿Por qué se afirma que el control parlamentario subnacional colmaría las lagunas que tienen los controles multinivel de derecho administrativo e intrapartidista y los complementaría? 1) Porque como ya dijimos, el control de derecho administrativo intergubernamental descansa en la información que provee la propia burocracia de la unidad administrativa de las administraciones públicas estatales y municipales que gestionan el agua, el propio sujeto controlado subnacional. El control parlamentario subnacional consti-

tuiría un control externo que elevaría la calidad de la información que reciben la presidenta de la República y los gobernadores de los estados, es una consideración sugerida desde la ciencia de la administración (Peters, 2016), compartida con el derecho administrativo (McCubbins, Noll y Weingast, 1987) y el derecho constitucional que establece el “principio de independencia entre el controlado y el controlante” (Sabsay, 2024). Pero, además, 2) porque a través del control parlamentario subnacional, los congresos de los estados sí cuentan *constitucionalmente* con potestades de rectificación de la implementación de una política pública o segmento estatal de la ley general que no está siendo debidamente ejecutada por una unidad de la administración pública estatal o municipal. Y 3) porque el control intrapartidista sobre los gobiernos de los estados sólo se puede ejercer en los estados que gobierna el partido político de la presidenta. ¿Y esto último qué significa? ¿Acaso se queda la presidenta federal sin herramientas para supervisar la implementación de una política pública internacional y nacional en un estado que no gobierna su partido? No. Esta insuficiencia se puede subsanar con el control parlamentario a cargo del grupo parlamentario del partido en el gobierno federal, que en el estado es oposición.

Este último problema es real, y normal en un Estado federal, como se ha podido observar por el desencuentro en la política pública de protección del río Santiago entre la Presidencia de la República (DOF, 10 de octubre de 2024) y el gobierno del estado de Jalisco (Movimiento Ciudadano) porque cada gobierno ha partido de diagnósticos distintos del problema y de la asunción de responsabilidades políticas entre uno y otro (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2024, p. 60). Pero no es un problema privativo de México, pues también se manifiesta en el Estado federal estadounidense por efecto del diseño constitucional del federalismo que nos sirvió de modelo constitucional a los mexicanos para dividir territorialmente el poder para su mejor control.

Los padres fundadores de la Constitución de los Estados Unidos se propusieron diseñar un sistema en el cual la dirección política desde el centro no fuese fácil, e hicieron un trabajo excelente. El sistema que diseñaron está altamente fragmentado. Fue diseñado para que el presidente no pudiese ejercer control con facilidad sobre las otras partes del sistema de gobierno. Ese sistema pudo

tener mucho sentido a los constituyentes de fines del siglo XVIII preocupados sobre los peligros de crear una monarquía constitucional, pero hacen menos sentido a principios del siglo XXI en donde dirigir desde el centro la implementación y el control de las políticas públicas son cuestiones cruciales. Algunos de los aspectos institucionales y políticos que ello plantea pueden ser superados, pero las barreras constitucionales para la gobernanza eficaz son las más difíciles de atender. (Peters, 2011, p. 126)

En este orden de ideas se entiende que en Estados Unidos los controles parlamentarios subnacionales sirven eficazmente al presidente federal para detectar y corregir desviaciones en la implementación de una política pública nacional. No son controles del Poder Ejecutivo federal, pero le sirven. El presidente de los Estados Unidos, al igual que el de cualquier gobierno nacional de escalas territoriales mayores, tiene cientos de responsabilidades por atender y ha de administrar su tiempo; físicamente no puede velar por el debido cumplimiento de las políticas públicas nacionales en estados y municipios, por lo cual, se ha de valer de otras instituciones que en el marco de la Constitución federal son las responsables de garantizar la implementación eficaz de las políticas públicas de ámbito nacional e internacional. Esto se puede observar por la finalidad que tiene el “Mississippi River Legislative Caucus” integrado por legisladores estatales de distritos electorales ribereños de los 9 estados por donde fluye el río Mississippi. Este grupo parlamentario interestatal, formado por convención política, tiene como objetivo el estudio de un asunto público común de los representantes populares locales —la protección del río Mississippi—, y la coordinación de sus competencias legislativas, presupuestales y de supervisión sobre los poderes ejecutivos estatales y agentes privados para asegurar la calidad y cantidad sostenible de las aguas del río compartido (Mississippi River Legislative Caucus, 2023).

Cabe señalar que el control parlamentario al gobierno en el sistema presidencial estadounidense que aquí se propone adoptar, busca identificar yerros del gobierno para proponer su rectificación, no como instrumento primario de exigencia de responsabilidad política para exigir el cese de un alto funcionario por negligencia. El control al gobierno en el sistema presidencial americano no implica una lucha agonal entre partidos en sesión de pleno como en el sistema parlamentario español, sino que en comisiones se privi-

legia la colaboración entre poderes, incluso entre parlamentarios de partidos políticos que solo en tiempos electorales se polarizan estratégicamente para destacar sus diferencias. En el modelo presidencial estadounidense los miembros del partido en el gobierno sí realizan labor de supervisión en comisiones pues la disciplina de partido no obstruye esta importante función democrática. Los congresistas del partido en el gobierno entienden que la buena administración de sus gobiernos les ayuda en sus expectativas para la reelección, por tanto contribuyen en comisiones a velar porque la implementación a cargo de los funcionarios del Poder Ejecutivo de su propio partido sea diligente, mediante diálogo constructivo con los funcionarios ejecutivos controlados (Sullivan, 2011) y usan la información obtenida tanto para promover la excelencia en la administración pública, como para informar a la ciudadanía con datos duros y de manera clara qué hace el gobierno en su beneficio, tarea que Woodrow Wilson denominó “función informativa” (Wilson, 2002; Tudela Aranda, 2021).

El control parlamentario no excluye, sino que se enriquece por el control de la ciudadanía, de los habitantes directamente interesados en la buena marcha de la implementación de la ley por aplicarse en el lugar donde residen o por la actividad que ejercen (McCubbins, Noll y Weingast, 1987). Como sostienen Hupe y Peters el control de la ciudadanía sobre la gestión administrativa a pie de calle es una potente herramienta para la correcta implementación de las políticas públicas del gobierno nacional por los gobiernos estatales y municipales (Hupe, 2022; Peters, 2022). El arreglo del control ciudadano en las cuencas hidrográficas encaja coherentemente en la democracia popular participativa directa, al tiempo que se estima como necesario en la literatura especializada sobre la gobernanza multinivel (Papadopoulos, 2016; Wälti, 2010; Hugues y Mullin, 2018) y dentro de los estudios de implementación multinivel (Uhlmann y Popelier, 2019). El control ciudadano se encuentra contemplado en la Ley de Aguas Nacionales y en la iniciativa de Ley General de Aguas que se discute en el Congreso de la Unión, en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Planeación, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en el Acuerdo de Escazú.

Pasemos ahora a una breve descripción del control parlamentario estadounidense que aquí proponemos implantar en el constitucionalismo estatal

mexicano: el control parlamentario *en tiempo real* estadounidense se encuentra establecido como obligación para cada comisión ordinaria del Congreso en el Reglamento de la Cámara de Diputados (House Rules). Existen varios instrumentos de control. Los más eficaces son las comparecencias de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo en sede parlamentaria (*Hearings*). El Reglamento de la Cámara obliga a que cada comisión de la Cámara cite a comparecer al menos tres veces durante el año al secretario o director del Poder Ejecutivo que corresponda, de acuerdo con el programa de control parlamentario que cada comisión debe remitir antes del inicio del año legislativo al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos (Speaker of the House). Las comisiones del Senado tienen también su respectivo programa de control parlamentario (Oleszek, 2010; Comer, 2024), y un arreglo similar se establece entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en cada estado de la República federal.

Otro eficaz instrumento de control parlamentario estadounidense, cuya adopción proponemos para los estados mexicanos de Chiapas y Tabasco, es el control parlamentario sobre la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo contemplado en la *Congressional Review Act*. En los Estados Unidos los congresos (federal) de varios estados cuentan con la competencia de revisar y aprobar los reglamentos que emiten las diversas unidades del Poder Ejecutivo, *antes que cobren vigencia*, para verificar su conformidad con la ley del congreso estatal. Si el Congreso considera que la norma reglamentaria no es conforme con la intención del Poder Legislativo y/o con la letra de la ley, tiene la potestad de anular el reglamento. Esta potestad de control parlamentario es *ex ante*, es decir, se produce antes que el reglamento cobre vigencia. El Poder Ejecutivo estatal tiene la obligación de remitir a la comisión competente del Congreso el reglamento que ha elaborado y pretende aplicar para hacer cumplir la ley, con 60 días de anticipación a su entrada en vigor. En la práctica el reglamento es redactado por los funcionarios del Poder Ejecutivo, *en colaboración con los miembros de la comisión competente del congreso del estado*, especialistas científicos, o grupos interesados sobre cuya actividad económica y social repercute el reglamento. Esta forma de trabajo colaborativo entre poderes podría practicarse en los congresos estatales mexicanos. En el presente estudio se propone que este tipo *ex ante* de control parlamentario de la potestad reglamentaria ejecutiva, sea adoptado por los congresos de los estados

de Chiapas y Tabasco, pero solo con efectos suspensivos (en Estados Unidos invalida absolutamente el reglamento). Es una forma constitucionalmente válida en México:

- 1) Para garantizar la conformidad de los reglamentos municipales con la Ley General de Medio Ambiente y de Aguas Nacionales que emite el Congreso de la Unión usualmente para impulso político de la Presidencia de la República, mediante el análisis de la conformidad del reglamento con la ley estatal complementaria a la ley general que emite el Congreso del Estado a iniciativa del gobernador del Estado en materias legislativas concurrentes del federalismo multinivel mexicano.
- 2) Para garantizar la emisión de reglamentos municipales del segmento estatal de leyes generales, pues no todos los municipios los emiten, lo cual es causa de ineficacia de la ley general, así como de arbitrariedad y corrupción a pie de calle.
- 3) Para garantizar la publicación de los reglamentos en los periódicos oficiales de los estados, así como en las páginas web del congreso y del ayuntamiento para conocimiento de la ciudadanía que participa y se interesa en la protección de su río.
- 4) Para imprimir orden al sistema de normas en cada estado (Huerta Ochoa, 2022; Figueroa Neri, 2024b) al actuar el Congreso local como instancia de homogeneización mediante el control abstracto de legalidad administrativa de los reglamentos municipales vinculados a leyes generales/leyes estatales. Considérese que Chiapas cuenta con 124 municipios con potestades reglamentarias y Tabasco 17, ambos estados se caracterizan por ser asiento de pueblos originarios ribereños con potestades normativas.
- 5) Para garantizar la técnica legislativa de los reglamentos municipales, ya que no todos los municipios cuentan con servicios jurídicos de calidad para su elaboración, particularmente en políticas públicas de alto contenido científico como son las de agua (Zepeda Rodríguez y Tello Ibarra, 2025; Huerta Ochoa, 1998) y medio ambiente, cuya elaboración y transposición multinivel se encomienda a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en el artículo 32 Bis, fracciones IV y V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- 6) Para garantizar que los reglamentos municipales donde se asientan pueblos originarios a las orillas del río Usumacinta en los estados de Chiapas y Tabasco, cumplan con el artículo 2o. de la Constitución federal, con los homólogos de las Constituciones de dichos estados, y con los tratados internacionales, para el eficaz ejercicio del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los usos y gestión de las aguas superficiales del río Usumacinta (Gutiérrez Rivas y Pozo Martínez, 2019).
- 7) Para garantizar que los reglamentos municipales cumplan con todas las exigencias del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú (Anglés Hernández, 2021), en particular las señaladas en los artículos 3o., incisos b, e, h; 4.3; 5; 6.1; y 7.

Mediante el establecimiento del control parlamentario de la potestad reglamentaria de los ayuntamientos se podría reducir sustancialmente la contaminación de aguas superficiales de jurisdicción estatal por incumplimiento, en el ámbito municipal, del segmento estatal de las siguientes leyes generales: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y la futura Ley General de Aguas.

La CPEUM en el artículo 115 señala expresamente lo siguiente: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales” (Huerta Ochoa, 2022). Con sustento en dicho precepto es constitucionalmente conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los congresos de los estados de Chiapas y Tabasco puedan establecer un control *ex ante* sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria de los ayuntamientos, como aquí se sugiere. Además, como aquí también se ha propuesto, es constitucionalmente válido que las comisiones competentes de los congresos estatales puedan ejercer control sobre el desempeño de los organismos del agua de las administraciones públicas municipales. Desde el punto de vista constitucional ello es posible

mediante la medición de la eficacia de las leyes estatales que el propio Congreso del estado aprueba, y emitir recomendaciones expresas sobre nudos en la implementación, como sucede en los sistemas presidenciales estatales estadounidenses que sirvieron de modelo constitucional a los mexicanos (Carpizo, 1984). De esta forma indirecta, a través de los congresos de los estados, se puede respetar lo estipulado en el artículo 115, fracción I, de la Constitución que prohíbe el establecimiento de “autoridades intermedias” entre los gobiernos municipales y los estatales, y simultáneamente suplir en parte la carencia más importante que a la fecha se observa en la forma de gobierno municipal: la ausencia de un control político endógeno. A los efectos señalados se sugiere transformar la actual Ley Federal de Procedimiento Administrativo que regula la potestad reglamentaria de la administración pública federal únicamente, en Ley General de Procedimiento Administrativo para obligar a los estados que no cuentan con una ley estatal de procedimiento administrativo a emitirla, como es el caso del estado de Tabasco, así como para uniformar en aspectos esenciales la emisión de reglamentos ejecutivos en estados y municipios de todo el país, y del gobierno y alcaldías de la Ciudad de México, para la aplicación homogénea de diversas leyes generales multinivel, entre ellas la futura ley general del agua.

En adición a los controles parlamentarios sugeridos del modelo presidencial estatal estadounidense, una medida complementaria sumamente benéfica para proteger las aguas superficiales del río Usumacinta sería que los legisladores estatales de Chiapas y Tabasco adoptasen el modelo del *Mississippi River Legislative Caucus* para impulsar leyes estatales, proteger su río eficazmente y en régimen de colaboración entre legislaturas. Ello mediante el ejercicio concertado de sus respectivas competencias para la aprobación de leyes y presupuestos; también para la supervisión parlamentaria en tiempo real del debido cumplimiento de las leyes y presupuestos locales cuya ejecución corresponde a las administraciones públicas estatales y municipales. Además, para suplir la ausencia *in situ* de las comisiones competentes del Senado de la República y de la Cámara de Diputados en la tarea de supervisar la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales por la Conagua en lo concerniente con el río Usumacinta. Coadyuvar en esta labor de control parlamentario multinivel desde los estados —que hoy no existe, pero que es posible y conveniente crear—, proveyendo de información a las comisiones de las cámaras federales reca-

bada por las propias legislaturas estatales (Barceló, 2023). La falta de eficacia de la Ley de Aguas Nacionales para garantizar la calidad y cantidad de las aguas superficiales del río Usumacinta puede provenir de fallos de implementación de la administración pública federal, sea de la Conagua, de Pemex o de la CFE, que podrían detectar las legislaturas de Chiapas y Tabasco. También para facilitar la participación de las personas desde el lugar de su residencia en las diferentes fases del proceso de gestión pública del agua: toma de decisión pública, implementación y control. En esta forma los congresos subnacionales coadyuvarían mediante el ejercicio de sus competencias constitucionales estatales a lograr los objetivos 6 y 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y el Acuerdo de Escazú.

#### IV. Referencias

- Anglés Hernández, M. (2021). El derecho a disfrutar de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible en el convenio de Aarhus y Escazú. En G. Aguilar Cavallo (Coord.), *El Acuerdo de Escazú. Perspectiva latinoamericana y comparada*. Tirant lo Blanch.
- Avril, P. y Gicquel, J. (2010). *Droit Parlementaire*. Lextenso editions.
- Barceló Rojas, D. (2017). *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barceló Rojas, D. (2023). *Responsabilidad política en el sistema presidencial mexicano. Control del Congreso al desempeño de los secretarios del presidente*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bartlett Díaz, M. (1969). El sistema presidencialista mexicano. Pensamiento Político. *Revista Afirmación Mexicana*, 5(II).
- Burroughs, R. (2011). *Coastal Governance*. Island Press.
- Bustos Gisbert, R. (2001). *La responsabilidad política del gobierno: ¿Realidad o ficción?* Colex.
- Carpizo, J. (1979). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- Carpizo, J. (1984). Interpretación constitucional. *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo V. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrillo Castro, A. (2011). *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada*. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Carrillo Flores, A. (1937). *Curso de derecho administrativo*.
- Carrillo Flores, A. (1956). El Instituto de Administración Pública de México. *Revista de Administración Pública*, (1).
- Carrillo Flores, A. (1987). *Estudios de derecho administrativo y constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carmona Lara, M. (2015). *Derechos del medio ambiente*. Universidad Nacional Autónoma de México; Cámara de Diputados.
- Chan Quijano, J. (2023). Sostenibilidad y políticas públicas ante la problemática socioambiental de los derrames de petróleo: caso de estudio en huertos familiares. En J. Chan Quijano y M. Cach Pérez (Coords.), *Manejo sostenible de los recursos naturales. Experiencias y retos a futuro*. Folia; Universidad Autónoma de Guadalajara.
- Cobban, A. (1946). The Napoleonic System of Administration in France. *Modern Law Review*, (9).
- Coffin, V. (1908). A Preliminary Study of the Administrative Polity of Napoleon I. *The American Historical Review*, 13(4).
- Comer, J. (2024). Committee on Oversight and Accountability, House of Representatives U.S. Congress. <https://oversight.house.gov/about/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2018/8/Rev.1)*. Santiago. <http://www.cepal.org/acuerdodeescazu>
- Cruz Villalón, P. (1987). *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Duverger, M. (1962). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ariel.
- Edwards, G., Wayne, S. y Mayer, K. (2020). *Presidential Leadership. Politics and Policy Making*. Bowman & Littlefield.
- Elías Calles, P. (1991). *Plutarco Elías Calles, correspondencia personal 1919-1945*, tomo I. Fondo de Cultura Económica; Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca; Gobierno de Sonora.
- El Universal. (2024). Genaro García Luna es sentenciado a más de 38 años de prisión. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/genaro-garcia-luna-es-sentenciado-a-mas-de-38-anos-de-prision/>
- Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa.

- Fernández Ruiz, J. (2021). El origen del derecho administrativo en México. *BIOLEX*, 1 (24).
- Fraga, G. (1934). *Derecho Administrativo*. Porrúa.
- Fraga, G. (1965). *Panorama del derecho mexicano, Tomo I. Síntesis del derecho administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Figueroa Neri, A. (2024a). El control del gasto público en el federalismo mexicano. *XVI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Mesa 13. Federalismo fiscal, gobierno municipal y gobernabilidad metropolitana. Universidad Nacional Autónoma de México (Memoria en proceso de publicación). <https://xvicongresoiiidc.juridicas.unam.mx/detalle-ponencias/422>
- Figueroa Neri, A. (2024b). El derecho al agua y los gobiernos municipales: ¿Incumplimiento o imposibilidad? *XIII Congreso IGLOM, Gobiernos locales en la contingencia: cambio climático, inseguridad y cambios post-electorales*, Mesa 2: Rendición de cuentas, fiscalización y combate a la corrupción, 13-15 de noviembre, Tuxtla Gutiérrez Chiapas (Memoria en proceso de publicación).
- Fix-Fierro, H. (2013). Los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la construcción jurídica de las nuevas instituciones democráticas. En H. Fix Fierro, E. Speckman Guerra, y O. Cruz Barney (Coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gallagher, M., y Marsh, M. (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. Sage Publications.
- García Roca, J. (2017). Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(37), 3-49. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11452>
- Garrido, L. J. (1991). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. Siglo XXI.
- González Schmall, R. (2013). La obra juridico-institucional de Manuel Gómez Morín. En H. Fix Fierro, E. Speckman Guerra y O. Cruz Barney (Coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Griglio, E. (2017). *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*. Hart Publishing.

- Guenaga Bidaurrezaga, A. (2004, marzo 13). ¿Dónde está ahora tu amigo Bush? *El País*. [https://elpais.com/diario/2004/03/13/paisvasco/1079210401\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/03/13/paisvasco/1079210401_850215.html)
- Gutiérrez Rivas, R., y Pozo Martínez, E. (2019). *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: informe sobre el derecho a la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guzmán Castillo, M. P. (2020). *Cooperación y conflicto en cuencas transfronterizas, el caso de la cuenca del río Usumacinta* (tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hauriou, A. (1980). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ariel.
- Huerta Ochoa, C. (1998). Las Normas Oficiales Mexicanas en el ordenamiento jurídico mexicano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(92). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1998.92.3543>
- Huerta Ochoa, C. (2022). El sistema jurídico mexicano en el marco del federalismo actual. Laberinto de las potestades normativas. En J. M. Serna de la Garza (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano. Leyes, políticas públicas y entorno social*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hugues, S. y Mullin, M. (2018). Local Water Politics. En K. Conca y E. Weintal (Eds.), *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*. Oxford University Press.
- Hupe, P. (2022). The Politics of the Public Encounter. En P. Hupe (Ed.), *The Politics of the Public Encounter. What Happens When Citizen Meet the State*. Edward Elgar Publishing.
- Inge, K. (1999). Defining Public Goods. En K. Inge, I. Grunberg y M. Stern (Eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st. Century*. Oxford University Press.
- Jéze, G. (1928). *Los principios generales del Derecho Administrativo*. Reus.
- Loewenstein, K. (1957). *Political Power and the Governmental Process*. The University of Chicago Press.
- Madrid Hurtado, M. de la (1998). *El ejercicio de las facultades presidenciales*. Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa.
- Mariscal Ureta, K. E. (2015). *Medio ambiente sano. Derecho colectivo global*. Porrúa.
- Mariscal Ureta, K. E. (2022). Federalismo ambiental a propósito de los convenios de ordenamiento ecológico del territorio. En J. M. Serna de la Garza

- za (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano. Leyes, políticas públicas y entorno social*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Matute González, C. (2019). El régimen jurídico de la profesionalización del sector público. *Revista de Administración Pública*, LIV(50).
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll y Barry R. Weingast. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *The Journal of Law, Economics and Organizations*, 3(2).
- Mendieta y Núñez, L. (1975). *Historia de la Facultad de Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mississippi River Legislative Caucus. <https://www.ncelenviro.org/app/uploads/2023/12/About-MRLC.pdf>
- Monreal Ávila, R. (2024, noviembre 7). Citan a Omar García Harfuch para encuentro privado con diputados líderes de bancadas. *El financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/11/07/citan-a-omar-garcia-harfuch-para-encuentro-privado-con-diputados-lideres-de-bancadas/>
- Moore, S. M. (2018). *Subnational Hydropolitics. Conflict, Cooperation, and Institution Building in Shared River Basins*. Oxford University Press.
- Mora Donatto, C. (2019). *El Parlamento de México. Historia, estructuras, funciones*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Muller, J. y Andrew A. (1983). Municipal Sewage Systems. En E. Myers y E. Harding (Eds.), *Ocean Disposal of Municipal Wastewater: Impacts on the Coastal Environment*. National Oceanic and Atmospheric Administration, vol. 1.
- Neustadt, R. E. (1976). *Presidential Power: The Politics of Leadership*. John Wiley & Sons.
- Oleszek, W. J. (2010). *Congressional Oversight: An Overview*. CRS.
- Oleszek, W. J. (2011). *Congressional Procedure and the Policy Process*. CQ Press.
- Pantoja Morán, D. (1975). La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo. En H. Fix-Zamudio y D. Pantoja Morán (Eds.), *El régimen constitucional de los partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Papadopoulos, Y. (2016). Accountability and Multilevel Governance. En M. Bovens, R. Goodin y T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.

- Parker, J. (2015). *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Routledge.
- Peters, B. G. (2011). Governing from the Centre(s): Governance Challenges in the United States. En C. Dahlström, B. G. Peters y J. Pierre (Eds.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto University Press.
- Peters, B. G. (2016). Accountability in Public Administration. En M. Bovens, R. Goodin, y T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2022). The Politics of Street Level Bureaucracy. En P. Hupe (Ed.) *The Politics of the Public Encounter. What Happens When Citizen Meet the State*. Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. (2023) Public Administration in Authoritarian Regimes. *Asian Pacific Journal of Public Administration*, 45(1).
- Pepinsky, T. (2014). The institutional turn in comparative authoritarianism. *British Journal of Political Science*, 44(3), 631-653. <https://doi.org/10.1017/S0007123413000021>
- Rubio Llorente, F. (1991). *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, 1(1).
- Ruiz Massieu, J. F. (1975). Las constituciones y los partidos políticos en América Latina. En H. Fix Zamudio y D. Pantoja Morán (Ed.), *El régimen constitucional de los partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sabsay, D. (2024). Presidencialismo y parlamentarismo. En *XVI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, mesa 18. Sistema presidencial y parlamentario, Universidad Nacional Autónoma de México, 23 de octubre de 2024, <https://xvicongresoiidc.juridicas.unam.mx/detalle-ponencias/433>
- Santaolalla López, F. (2013). *Derecho Parlamentario Español*. Dykinson.
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. (2024) Afectaciones a la salud por la contaminación del río Santiago, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (1985). *Antología de la Planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México, tomo I (1917-1946)*.
- Serna de la Garza, J. M. (2008). *El sistema federal mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Serna de la Garza, J. M. (2022). Perspectivas de reforma al régimen municipal en México. En J. M. Serna de la Garza (Coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano. Leyes, políticas públicas y entorno social*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Serra Rojas, A. (1959). *Derecho administrativo*.
- Sullivan, T. (2011). Presidential Leadership in Congress: Securing Commitments. En M. McCubbins y T. Sullivan, *Congress: Structure and Policy*. Cambridge University Press.
- Swenden, W. (2006). *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. Palgrave MacMillan.
- Tudela Aranda, J. (2021). *El Parlamento en tiempos críticos: Nuevos y viejos temas del Parlamento*. Marcial Pons.
- Uhlmann, F. y Popelier, P. (2019). Multilevel law making, form, arrangement and design in theory and practice. En P. Popelier, W. Robinson, J. Tiago Silveira y F. Uhlmann (Eds.), *Law Making in Multi-level Settings: Legislative challenges in federal systems and the European Union*. Nomos.
- Valadés, D. (1975). Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos. En H. Fix Zamudio y D. Pantoja Morán (Eds.), *El régimen constitucional de los partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valadés, D. (1991). Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México. *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, 1(1).
- Valadés, D. (1998). El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México. En varios autores, *El sistema presidencial mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valadés, D. (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valadés, D. (2021). *Constitucionalismo crítico. Ideas para la transición constitucional en la era post Covid-19*. Siglo XXI.
- Valadés, D. (2023). Retos y exigencias del control político. El control parlamentario como garantía política. En M. Aragón Reyes, D. Valadés y J. Tudela (Coords.), *Derecho Constitucional del Siglo XXI. Desafíos y oportunidades*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Valenzuela, G. J. (1995). El viaje de Plutarco Elías Calles como presidente electo por Europa y Estados Unidos. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(3).

- Wälti, S. (2010). Multi-level environmental governance. En H. Enderlein, S. Wälti, y M. Zürn (Eds.), *Handbook on Multi-level Governance*. Edgar Elgar.
- Watts, R. (2007). *Comparing Federal Systems*. McGill-Queen's University Press.
- Wilson, W. (2002). *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zepeda Rodríguez, L. F. y Tello Ibarra, J. V. (2025). Agua embotellada: contemplaciones entre el derecho humano a la salud y la industria privada. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 26(52), e19558. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2025.52.19558>

### *Cómo citar*

#### IJJ-UNAM

Barceló-Rojas, Daniel, “Federalismo multinivel e hidroecología. Sobre la racionalidad de derecho constitucional y administración pública de erigir controles parlamentarios sobre las administraciones públicas estatales y municipales por impulso político de la presidencia de la República para proteger eficazmente ríos y mares internacionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 58, núm. 173, 2025, e19884. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2025.173.19884>

#### APA

Barceló-Rojas, D. (2025). Federalismo multinivel e hidroecología. Sobre la racionalidad de derecho constitucional y administración pública de erigir controles parlamentarios sobre las administraciones públicas estatales y municipales por impulso político de la presidencia de la República para proteger eficazmente ríos y mares internacionales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 58(173), e19884. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2025.173.19884>