

## División de poderes, federalismo y municipio en México

Desde 1988, el cambio en las instituciones es el nombre del juego para los mexicanos. No sólo tenemos una nueva clase política en el poder, con una formación distinta de la generación de abogados que empezó a dominar en 1946, sino que es una clase en crisis de legitimidad a la que se le ha obligado a alterar las reglas políticas del autoritarismo, para bien de la democracia. Los gobernadores en el sistema federal mexicano son el alter ego del Presidente de la República en turno, por ello su alta investidura formal derivada de la Constitución, tanto federal como estatal, contrasta y se separa del virtual carácter que en la realidad tienen de ser representantes personales del presidente mexicano; con la misma representatividad de los antiguos jefes políticos, que fueron eliminados aparentemente durante la última Revolución de 1910.

La subordinación política de los gobernadores y de las autoridades municipales ha transformado a las instituciones legales y administrativas de los estados y de los municipios en mera retórica, en palabras sin contenido ni proyección. En este sentido, ni los conceptos fundamentales de nuestro derecho constitucional operan o se desarrollan: soberanía local, autonomía municipal o políticas públicas locales se convierten en números, membretes.

Después del anquilosamiento, sobreviene la muerte política. El excesivo presidencialismo está asfixiando al sistema que le dio vida: el federalismo. Esta paradoja histórica es real cuando se toma en consideración que, hacia 1824, México decidió instaurar el sistema presidencial, porque de acuerdo con las palabras de Miguel Ramos Arizpe, el peligro de que un solo presidente abusara del poder político confiado, se vería eliminado tanto por el principio de división de poderes como por el sistema federal que fraccionarían horizontal y verticalmente al poder.<sup>1</sup>

Sin embargo, las invasiones y revueltas internas en primer término, y después el partido oficial, fueron concentrando el poder en manos del Presidente de la República, erosionando los límites de los principios mencionados. El proceso

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Grandes tendencias políticas contemporáneas*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 10.

de concentración y centralización que han mediatizado a la división de poderes y al federalismo respectivamente fue gradual, pero progresivo.

Una de las características del sistema actual es que la única agenda que importa es la del Presidente de la República, y sólo a él corresponde formularla. Formalmente se llama Plan Nacional de Desarrollo cuya naturaleza jurídica es vaga, pues no se trata de una ley que aprueba con el Congreso de la Unión, sino, quizá, se trata de un acto administrativo general de carácter autónomo, parecido a un reglamento, pero sin subordinación a ley alguna y, por lo tanto, con los defectos que en el sistema mexicano tienen esos ordenamientos, ya que a diferencia de en Estados Unidos, los reglamentos en México son expedidos exclusivamente por el presidente, sin ninguna fase previa de consulta o análisis abierto, como lo prescribe en aquel país la *Administrative Procure Act*.

Aunque el Plan Nacional de Desarrollo y todos los demás acuerdos presidenciales son formalmente complementados por planes estatales de desarrollo y acuerdos estatales, éstos lejos de ser instrumentos independientes, son más bien contratos de adhesión que sólo expresan su conformidad y subordinación a la “agenda nacional”.

Antes de la aparición de la denominada planeación económica en el artículo 26 constitucional en 1983, el proceso institucional de centralización se dio por la práctica de la “federalización” de las atribuciones en el Estado federal mexicano. El proceso ha sido legislativo, reformando continuamente la Constitución desde 1983, e inspirado por las iniciativas y la voluntad de los presidentes mexicanos en turno.

La distribución de competencias en México cuenta con la regla general del artículo 124 constitucional, que establece el sistema de facultades expresas para la Federación de la manera en que se había determinado en el artículo 2º de los Artículos de la Confederación en Estados Unidos.<sup>2</sup>

Aunque esta disposición haría, por principio, más limitado al conjunto de atribuciones federales; en México no ha operado así, ya que ha motivado un

---

<sup>2</sup> En efecto, el artículo 124 de la vigente Constitución prescribe: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Por su parte, el artículo 2º de los artículos de la Confederación de 1781 decía: “Each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right which is not by this confederation delegated to the United States in Congress assembled”.

cúmulo de reformas constitucionales para ir agregando el sinnúmero de facultades con que ha ido la Federación incrementando sus poderes en detrimento de los estados; pero además, para lograr ese objetivo no importa que la facultad se ejerza antes de consagrarla en la Constitución, por lo que en muchos casos, la reforma en el texto constitucional es posterior al ejercicio de una atribución no expresa.

Por el momento, ya no hay función significativa, tarea social, política o económica de importancia, o política pública de trascendencia, que no sea facultad expresa de la Federación, excluyendo así la participación de los estados. Esta incesante acumulación de facultades repercute en el presupuesto, la legislación y la administración pública. El comercio, trabajo, régimen agrario, seguridad social, fomento económico, educación, salud, y otros rubros se instauran constitucionalmente como una función predominantemente federal.

De esta suerte, las obras públicas, los presupuestos y los márgenes de definición de las políticas públicas son geométricamente reducidos en los estados, quienes no pueden fijar agenda sin la colaboración de la Federación. No pueden avanzar en el desarrollo económico ni planear políticas importantes con el apoyo del Poder Ejecutivo federal.

Pero además de esta centralización política, derivada del sistema partidista oficial y supeditado al Ejecutivo federal, la carencia de facultades significativas de los estados posee un entorno psicológico de dependencia y centralismo de los estados hacia la Federación.

No sólo las entidades federativas son víctimas de la acción política, sino que como las personas marginadas dentro de una sociedad subyugante, se muestran actualmente cautivadas por ese centralismo sin imaginación para salir de su marasmo.

Empezaremos a describir los ejemplos de este centralismo más psicológico que jurídico. Aunque los derechos humanos no son atribución exclusiva de la Federación, los estados no avanzan con ninguna medida en el establecimiento de nuevos derechos o medios prácticos de protección que el atormentado juicio de amparo, que corresponde al Poder Judicial Federal en exclusiva.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La Constitución de Chihuahua de 1921, era la única que además de establecer derechos adicionales a los de la Constitución federal, avanzó en la garantía de esos derechos con un juicio local de amparo, denominado recurso de queja. Sin embargo, el gobierno del PAN en Chi-

Lo anterior podría ser útil para los estadistas de las entidades federativas, pues en lugar de seguir el tipo de justicia electoral que ha establecido la Federación confiada a tribunales administrativos poco eficientes para la anulación de los fraudes electorales,<sup>4</sup> podrían los estados consignar indubitadamente, en su respectiva Constitución a los derechos políticos que a nivel federal se ha llegado incluso a cuestionarles su carácter de derechos humanos,<sup>5</sup> para así instrumentar dentro de su Poder Judicial local la facultad jurisdiccional sobre la elecciones que fuera anunciada en el ámbito federal desde 1873 por José María Iglesias, al ocupar la presidencia de la Suprema Corte de Justicia.

No existe control propio de la constitucionalidad estatal o judicial en los estados. Esto tampoco es culpa del sistema político, sino de una carencia de innovación jurídica en las propias entidades federativas. Como consideran que estas cuestiones deben ser resueltas por la Federación, los estados han sometido sus problemas de constitucionalidad local ante el Poder Judicial Federal. Un caso reciente, decidido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, ha destacado que el tribunal federal carece de competencia para resolver probables violaciones a la Constitución del Estado de Veracruz, en cuanto al procedimiento de su

---

huahua inició el 24 de junio de 1993 una reforma sustancial a la Constitución en la cual propuso que se suprima dicho recurso judicial, porque según la iniciativa: “En el país corresponde al Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, la tutela de los derechos del gobernado, incluyendo los que establece esta Constitución. Además, no obstante que aparece el precepto por primera vez en la Constitución de 1921, nunca se ha reglamentado el ejercicio de la queja a que alude”.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los tribunales electorales*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1992.

<sup>5</sup> En el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de México, que es la máxima instancia dentro del Poder Judicial Federal, existen hasta 1988, tres precedentes sobre la improcedencia del juicio de amparo por la violación de los derechos políticos: “La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales (derechos humanos), consignadas en los 29 primeros artículos de la Constitución federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos. *Semanario Judicial de la Federación*. 5ª época. Tomo LXIX, p. 4731 y Tomo LXXI, p. 5301. 7ª época. Vol. 71, primera parte, p. 23. Federación. 1917-1988. Tesis de jurisprudencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, es decir, respaldada por cinco precedentes en el sentido de la resolución judicial, la tesis de jurisprudencia número 623 dice: “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”. *Semanario Judicial de la Federación*. 5ª época. Tomo III, p. 1312; Tomo IV, p. 862; Tomo V, p. 1135; Tomo VI, p. 463 y Tomo VII, p. 941.

reforma, ya que ello no viola directamente a la Constitución federal.<sup>6</sup> Como se aprecia, en México no se ha desarrollado la garantía de la forma republicana de gobierno como en Estados Unidos. Por lo tanto, los estados deben establecer su propio control de constitucionalidad, pero en su lugar no han establecido ningún medio de protección para su propia Constitución. Puede ello conducir a la soberanía estatal.

El fuero constitucional en México es una garantía de independencia entre los poderes de gobierno dentro de los niveles del sistema federal. Consiste en un procedimiento ante las legislaturas correspondientes, bien la federal o las estatales, para autorizar el juzgamiento de un servidor público, federal o estatal, ante una acusación penal en su contra, y evitar así que acusaciones terciarias puedan prosperar en detrimento de la función pública. Como el sistema federal es derivación del principio de división de poderes, ya que consiste en la delimitación de competencias entre esferas o niveles de gobierno, el fuero cumple igualmente una función protectora del sistema federal, al extenderse a los servidores estatales cuando se les acusa de la comisión de delitos federales.

Sin embargo, en la actualidad hay lagunas legales que no extienden esta garantía a los servidores municipales. Uno de los fundamentos del federalismo mexicano se hace radicar, por lo menos desde 1914, con el Municipio Libre, en el régimen principal; la oposición en nuestro país se ha capacitado gobernando primero a los municipios. Ernesto Ruffó (Ensenada. B.C.), y Francisco Barrio (Ciudad Juárez, Chih.), antes de ser gobernadores, tuvieron como experiencia política haber sido presidentes municipales. Otros líderes del PAN y candidatos a la gubernatura de su Estado, también han sido previamente presidentes municipales, enriqueciendo y prestigiando sus carreras políticas desde esos cargos; ejemplos de lo anterior son Rosendo Villarreal, (Saltillo, Coah.), y Ana Rosa Payan (Mérida. Yuc).

No hay duda que el municipio representa el germen de los gobiernos de oposición y, en consecuencia, son susceptibles de múltiples ataques desde todos los poderes y niveles. Una táctica muy común es imputarles corrupción o la comisión de delitos, estas acusaciones son tan poderosas que la sola investigación puede inducir a la renuncia o a la “licencia” del funcionario acusado, pre-

---

<sup>6</sup> Amparo en Revisión 3112/88. Elpidio Fontes Lagunes, decidido por el pleno el 23 de mayo de 1990, foja 22 de la sentencia.

juzgándose así sobre su responsabilidad penal, aun antes de que sea sometido a juicio ante los tribunales competentes.

Hacia 1992 se informó oficialmente que existían sólo 37 Concejos Municipales, que sustituyen a los ayuntamientos electos popularmente, por disposición de la Legislatura ante alguna causal de gravedad política o criminal cometida por los alcaldes electos.<sup>7</sup>

Según datos obtenidos de fuentes confiables, podemos estimar que para septiembre de 1992 había 244 municipios en poder de la oposición o Concejos Municipales, gobernando a un total de 17,034,577 habitantes.

Con esta fragilidad en la protección y garantía de los funcionarios municipales ante acusaciones temerarias de haber cometido delitos, no hay correspondencia ni protección en los estados para salvaguardar su investidura. La Constitución federal no otorga a los alcaldes ninguna forma de fuero federal que los proteja de acusaciones federales mientras que, con relación al fuero local, por acusaciones de haber cometido delitos locales, sólo 14 estados, de las 32 entidades de la Unión reconocen constitucionalmente al fuero local.<sup>8</sup> Adicionalmente, existen constituciones estatales que sólo reconocen fuero constitucional a los presidentes municipales, ignorando a los regidores y síndicos, que es donde está la representación proporcional en los municipios, y donde debe brindarse esta protección.<sup>9</sup>

La situación más intolerante a nivel local, se observa en los estados donde los servidores municipales no cuentan con ninguna garantía y, por lo tanto, no tienen fuero. Aunque en la mayoría de este grupo de estados, el texto constitucional es omiso en incluir a dichos servidores como depositarios del fuero local, destacan las constituciones de Durango, Oaxaca, por excluir de manera expresa el disfrute de cualquier fuero.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Según la información, los Concejos Municipales estaban distribuidos de la siguiente manera: Aguascalientes 2, Chiapas 4, Guanajuato 1, Guerrero 8, Michoacán 14, Oaxaca 1, Sonora 1, Tabasco 3 y Veracruz 3. Información básica de los municipios de México, Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Enero de 1992.

<sup>8</sup> Dichos estados son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Zacatecas. Falta Chihuahua, que no otorga a sus funcionarios municipales el fuero constitucional.

<sup>9</sup> Son seis estados: Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

<sup>10</sup> La Constitución del Estado de Oaxaca que posee el mayor número de municipios del país (570), es exorbitante cuando establece en su artículo 147: "En los delitos del orden común y

Ante este heterogéneo panorama, no hay uniformidad ni garantía plena del Municipio Libre o autónomo frente a los poderes locales ni, mucho menos, de la Federación. En el mejor de los supuestos, sólo existe fuero contra los delitos del orden común, pero no hay un solo Estado de la República que posea la garantía del fuero federal para sus servidores municipales, la cual se tendría que incluir expresamente en la Constitución federal. Ante el contraste de la Constitución de Oaxaca que se excede al prohibir el fuero incluso en el ámbito federal, la Constitución de Coahuila prevé el supuesto del fuero local a todos los funcionarios municipales ordinarios, como el presidente municipal, los regidores y los síndicos: pero también se extiende a los Concejos Municipales. Esta medida debiera ser adoptada por la generalidad de todos los estados.

Como los políticos que ocupan los principales puestos en los estados, y que provienen en su mayoría del partido político oficial, no han tenido una experiencia electoral previa a la de gobernador, la protección del régimen municipal se torna particularmente sensible para la oposición en México, ya que sus candidatos cuentan con experiencia electoral ante una Legislatura o ante un ayuntamiento. A partir de 1970, los políticos del PRI se han concentrado en su entrenamiento y ascenso dentro de la administración pública federal, sin conocer los problemas de una elección previa, ni contar con la experiencia de un cargo electoral, por lo que no están sensibilizados en los problemas que pueden tener en puestos de elección en el Congreso o en los municipios.

Además de la incongruente desprotección de los funcionarios municipales, el municipio como entidad política carece de medios de protección en el derecho federal mexicano. Como el municipio es un ente público y no es un individuo, no goza de derechos humanos, según la jurisprudencia”, por lo que no tiene acceso al juicio de amparo para su protección; tampoco puede promover la “controversia constitucional” a que se refiere el artículo 105 de la Constitución

---

violación a las leyes federales y del Estado, los servidores públicos municipales no gozarán de protección constitucional alguna, pudiendo —en consecuencia— proceder contra ellos el Ministerio Público”. Esta Constitución violenta a la Constitución federal, pues se excede en su competencia al prohibir el fuero federal que es exclusivo en su regulación de la Constitución federal. Como se ha mencionado, Durango y Oaxaca prohíben el otorgamiento de fuero local; otros estados también lo excluyen pero de manera tácita, pues su Constitución no los incluye dentro de los funcionarios con fuero: Chihuahua, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, en total nueve estados.

federal;<sup>11</sup> ni muchos menos excitar a la Suprema Corte para “investigar” las violaciones del voto público.<sup>12</sup> No hay pues, defensa alguna a favor del municipio en el sistema jurídico mexicano.<sup>13</sup>

Aunque el municipio tenga personalidad jurídica propia y sea la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, tales condiciones no le atribuyen el carácter de “poder político” que, según el Poder Judicial Federal, requiere para contar con legitimación procesal (*standing*) y plantear una controversia constitucional.<sup>14</sup> Al respecto, hay que hacer mención al hecho de que, debido al estado de indefensión en que se encuentra el municipio mexicano, ya existe una tendencia apreciable para cambiar esta tesis, pues desde el 23 de diciembre de 1970 se presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma al artículo 105 constitucional, para incluir a los municipios como sujetos de la controversia constitucional.

La anterior propuesta ha sido confirmada por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en el juicio de amparo promovido por el síndico municipal priista de Mexicali, Enrique Almaraz Tamayo, en 1991, mediante el amparo en revisión número 4521 90. En este juicio, el municipio de Mexicali demandó al gobierno panista de Baja California, ya que éste había promovido y promulgado

---

<sup>11</sup> El texto de esta disposición es: Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados.

<sup>12</sup> Según el tercer párrafo del artículo 97 constitucional: La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público.

<sup>13</sup> La tesis de jurisprudencia número 192 asimila a los municipios con los particulares, sin embargo, para negarles la posibilidad de pedir la intervención investigadora de la Suprema Corte de Justicia ante la violación de derechos humanos y del voto público. Los precedentes de esta tesis de jurisprudencia contemplan casos como el del ayuntamiento de Honey, Puebla, (A.R. 286/47), del Comité Nacional Directivo del PAN (Tomo XCIII, p. 60) y el célebre del exdirector de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM. Aquiles Elorduy (Tomo XC, p. 109). Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988. Primera parte. Pleno, pp. 324-325.

<sup>14</sup> Controversia constitucional entre el ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. Semanario Judicial de la Federación. 5ª época. Tomo IV, p. 729. (29 de marzo de 1919). Controversia suscitada entre el ayuntamiento de Motul, Yuc. y los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado. *Semanario Judicial de la Federación*. 5ª época. Tomo XLV, p. 3577 (26 de agosto de 1935).

el decreto número 10, publicado en el Periódico del Estado el 30 de noviembre de 1989, por el cual se había abrogado el decreto número 172 del entonces gobierno priista, publicado unos meses antes, el 20 de agosto de 1989, reformando la Ley de Coordinación Fiscal del Estado del 31 de diciembre de 1987.

En el texto original de la ley de coordinación local, se había establecido que correspondería a los municipios el 20 por ciento del monto total que recibiera el Estado de las participaciones federales de los impuestos, los cuales constituyen la mayor fuente de ingresos con que cuentan los estados y los municipios en la actualidad. Celebradas las elecciones para gobernador en 1989, y con el reconocimiento del triunfo del candidato panista, el saliente gobernador priista modificó dicha ley para aumentar el monto a 35 por ciento de las participaciones federales; como la toma de posesión de Ernesto Ruffo fue el 7 de noviembre de 1989, a él le correspondería aplicar dicho aumento a los municipios, a pesar de la grave crisis económica del Estado. Se legislaba optimistamente en los últimos días del régimen priista, para ser ejecutado con el presupuesto que manejaría ya el gobierno panista, esta medida partidista conocida en los Estados Unidos desde 1803 con el caso de *Marbury v. Madison*,<sup>15</sup> fue descubierta con facilidad y el gobierno de Baja California derogó tal aumento, por lo cual el municipio priista de Mexicali se amparó.

De la misma manera que en el caso *Marbury*, el juez Marshall, aunque negó el recurso de *mandamus* no tuvo impedimento para escribir una apología del derecho de *Marbury* a su cargo judicial; en el juicio del municipio de Mexicali, la Suprema Corte de Justicia decidió que si bien no procedía el amparo, efectuó un concienzudo estudio para determinar si el municipio debería considerarse como un “poder político” para resolver sus pretensiones de acuerdo con la controversia constitucional, cuestión ésta que no había sido planteada por la demanda de amparo de Mexicali.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Resulta similar la comparación, pues es sabido que el presidente John Adams designó a la mayor parte de 108 integrantes del Poder Judicial Federal, desde el Presidente de la Suprema Corte hasta los jueces de paz, en los últimos días de su administración, para heredársela al partido de Tomás Jefferson que había ganado las elecciones para el Poder Ejecutivo y el Congreso federales.

<sup>16</sup> El juicio de amparo y la controversia constitucional son dos juicios distintos y excluyentes, según el criterio sustentado por la propia Suprema Corte de Justicia en la demanda de Pablo Landgrave, gerente de la Cooperativa de inventores y productores mexicanos, contra Fernando Martínez Jr., Vicente Cortés Herrera, subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas,

Según la sentencia del caso de Mexicali, la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional tiene como principal fundamento el constituir un auténtico poder municipal,<sup>17</sup> lo cual es cuestionable, pues en verdad, tal intención está latente desde el decreto de Carranza de 1914, cuando se instaura el “Municipio Libre” en nuestro país.

---

Cosme Hinojosa, jefe del Departamento del Distrito Federal y contra el Presidente de la República. *Semanario Judicial de la Federación*. 5ª época. Tomo XLIX, p. 428 (20 de julio de 1936).

<sup>17</sup> Sentencia del A.R. 4521/90, Enrique Almaraz Tamayo, síndico municipal de Mexicali, aprobada el 7 de noviembre de 1991 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fojas 52.