



UNIVERSIDAD LASALLISTA

BENAVENTE

FACULTAD DE DERECHO

**Con estudios incorporados a la Universidad
Nacional Autónoma de México**

CLAVE: 8793-09

**LA INEFICACIA DE LA NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL
FEDERALISMO EN MÉXICO**

TESIS

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

JESÚS IVÁN OROZCO VILLAGÓMEZ

Asesor:

LIC. ROBERTO JOSÉ NAVARRO GONZÁLEZ

Celaya, Gto.

NOVIEMBRE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

MÉXICO EN LA PERSPECTIVA DEL FEDERALISMO

1.1. Contexto Histórico	1
1.2. La División de Poderes	14
1.2.1. Los Poderes del Estado	17
1.2.2. La División de Poderes en México	20
1.2.3. El Poder Legislativo Federal	23
1.2.3.1. Las Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados	27
1.2.3.2. Las Facultades Exclusivas del Senado	29
1.2.3.3. La Comisión Permanente	34
1.2.4. El Poder Ejecutivo Federal	37
1.2.4.1. Facultades y Obligaciones Constitucionales del Presidente	41
1.2.5. El Poder Judicial de la Federación	48
1.3. La Situación Nacional Actual	52

CAPÍTULO II

FEDERALISMO Y CENTRALISMO

2.1. Consideraciones Generales	59
2.2. Sistema Federal Mexicano	62
2.2.1. Principios del Federalismo Mexicano y su Marco Jurídico Constitucional	72
2.3. Facultades Explícitas, Implícitas y Concurrentes	77
2.4. El Estado Centralista	80
2.5. Administración Pública Paraestatal. La Descentralización	81

CAPÍTULO III

LA ACTUALIDAD DEL FEDERALISMO MEXICANO

3.1. Aspectos Fundamentales	87
3.2. Federalismo Fiscal en México	90
3.2.1. Facultades Impositivas de la Federación, Estados y Municipios	91

3.2.2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal_____	94
3.2.2.1. Organismos de Coordinación Fiscal_____	96
3.2.2.2. Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal_____	98
3.2.2.3. Separación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal_____	100
3.2.3. Realidades del Federalismo Fiscal Mexicano_____	106
3.3. Federalismo en Materia de Seguridad Pública, en su aspecto Policial_____	108
3.3.1. La Seguridad Pública en la Constitución Política_____	112
3.3.2. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los preceptos más importantes que inciden en el Federalismo Mexicano_____	115
3.3.3. La Iniciativa Presidencial en Materia de Mando Único Policial. Su incidencia en el Federalismo Mexicano_____	128
3.4. El Municipio en México desde la perspectiva del Federalismo_____	137
3.4.1. El Municipio en la Constitución Política_____	138
3.4.2. El Municipio en la Diversidad Mexicana. El ejemplo de las Comunidades Indígenas_____	148
3.5. Hacia una Nueva Constitucionalidad. Voces de reconocidos Académicos y Juristas_____	151

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN.-

Hablar del Federalismo Mexicano es hablar de un tema de gran actualidad y relevancia en el contexto nacional del siglo XXI. Representa, en un primer orden de ideas, un anhelo en el espíritu del Constituyente para constituir a la Nación Mexicana en una República Democrática, Representativa, Laica y Federal, plasmado así en el artículo 40 de nuestra Carta Magna.

Es, también, un anhelo del hoy, a lo largo y ancho del territorio nacional, puesto que dicho postulado no tiene una aplicación real y tangible para miles de ciudades, comunidades, colonias, barrios y congregaciones que siguen en espera del prometido desarrollo y progreso, en un clima de tranquilidad y paz social.

El Federalismo Mexicano es complejo, porque no solamente debe integrar y correlacionar debidamente al Poder Federal con los Estados que integran la Nación, sino que, además, no podría concebirse sin los municipios que, a su vez, integran cada entidad federativa. Y es ahí, precisamente en los municipios, donde encontramos los grandes problemas y retos que siguen sin resolverse en el entorno nacional.

En gran medida, las deficiencias del federalismo mexicano pasan y tienen que ver con una distribución inequitativa de los recursos públicos, es cierto, pero no es lo único, y ahí está la historia reciente, que nos da cuenta de cómo gobernadores abusivos han aprovechado dichos recursos para enriquecerse, mientras que la mayoría de los municipios se ven imposibilitados para cumplir con

los postulados del 115 Constitucional, es decir, hacerse cargo de los servicios públicos que la ciudadanía demanda.

Después de 70 años de hegemonía priísta en el Gobierno de la República, llegó, con el nuevo milenio, la alternancia a nuestro país, lo que significó una esperanza renovada en millones de familias que poco a poco se fue desvaneciendo por la incapacidad política de la clase gobernante, la falta de voluntad, la corrupción y la insensibilidad que abrió paso a una de las etapas más crudas del México de hoy: la inseguridad y la violencia generada por el crimen organizado que ha cobrado miles de muertos y desaparecidos.

En el 2012 regresó el PRI a la Presidencia de la República y con ello toda una “maquinaria” impulsora de reformas constitucionales que no han consolidado ni un sistema político ni mucho menos económico en beneficio de la población. También constituyó el retorno del presidencialismo exacerbado y el centralismo de facto en el ejercicio político.

A lo largo del presente trabajo de investigación, intentamos descubrir la verdadera esencia del sistema federal mexicano, analizando el marco constitucional que le da vida a la división de poderes, con sus desequilibrios y bondades.

De igual forma, abordamos, a manera de ejemplos, temas específicos en su relación directa con el federalismo mexicano, como lo es el sistema fiscal, el sistema de seguridad pública y el régimen municipal, visto desde la perspectiva federalista. Además, retomamos algunos conceptos vertidos por académicos y

juristas mexicanos en torno al tema del federalismo de cara al centenario de nuestra Constitución.

Con ello, pretendemos esbozar los elementos suficientes, tanto en el ámbito jurídico, como político pero sobre todo fáctico, que determinan de manera contundente un federalismo que en la práctica funciona poco y mal.

Es decir, que muy a pesar de los principios que postula la Norma Constitucional, el Federalismo en México es Ineficaz.

Esperamos que esta tesis sirva para dejar de manifiesto nuestro amor por México pero, sobre todo, nuestro legítimo interés de que tenga lugar, en el país, una verdadera transformación nacional que termine por acercar paz, progreso y desarrollo a todos los rincones de la República.

CAPÍTULO I.- MÉXICO EN LA PERSPECTIVA DEL FEDERALISMO.

1.1 Contexto Histórico.

Al finalizar el siglo XX, el pueblo de México decidió transitar pacíficamente hacia la democracia e ingresar a la modernidad política, a pesar de los muchos escollos y resistencias.

La modernidad exige depositar, efectivamente, **la soberanía en el pueblo, asegurar la división de poderes y profundizar en el régimen federal.** Definitivamente, los tres aspectos se interrelacionan y con frecuencia se condicionan recíprocamente.

La soberanía popular ha sido atropellada por las maquinarias de poder político y económico. En su nombre se han cometido toda clase de abusos y atrocidades. Ya en 1820, cuando las fuerzas privilegiadas del país vivían un momento crucial decidieron “unirse” para evitar la pérdida de sus privilegios y así se plasmaron los colores patrios en una bandera enarbolada por los firmantes del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, para garantizar “Unión, Religión e Independencia”. Se buscaba la independencia de Iturbide para que los fueros militares y eclesiásticos no fueran afectados por la Constitución de Cádiz, protegiendo al mismo tiempo los privilegios de los más ricos criollos y españoles.

Se constituyó una Junta Provisional de Gobierno que, a su vez, organizó un Congreso en que se discutió la Forma de Gobierno que se

quería para nuestro país y en que se impuso la Monarquía que encabezó Agustín de Iturbide, que muy pronto fue derrocado –en 1823– por la revuelta encabezada por otro personaje de ambición desmedida, Antonio López de Santa Anna.

Se convocó a un nuevo Congreso, que en octubre de 1824 promulga la primera Constitución en que se establece la República Federal –dividida en estados libres y soberanos- y reconociendo como única a la religión católica. Así nace el federalismo en México, con un régimen de intolerancia y un ambiente de rivalidades de caudillos, además de la amenaza constante de potencias extranjeras como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España. Lo mismo ocurría hacia el interior de las entidades federativas donde las sublevaciones ocurrían a cada momento multiplicándose los partidarios de acuerdo con las rebeliones que se suscitaban por el poder político nacional.¹

Primero fue Texas, en 1835, que se independiza ante la cobardía de Santa Anna, quien había ido a combatir a los colonos separatistas y que, tras la batalla de San Jacinto, claudicó. Ya en 1837, las Siete Leyes

¹ Don Jesús Reyes Heróles expone: “¿Cuál fue la gran victoria de los Constituyentes de 1824?: el federalismo. El Federalismo no constituyó una importación súbita; existían antecedentes que lo justificaban. Había imperativas realidades nacionales. Los hechos se imponían, el afán por descentralizar venía de la Colonia. Los efectos y consecuencias de la centralización colonial son denunciados por Ramos Arizpe; los embriones, los gérmenes para una descentralización también los describe. La centralización colonial ha producido el lujo, el esplendor, el engrandecimiento de los gobernantes y de las altas clases; los gobernados pugnan en contra de esos abusos. La centralización conduce a la omnipotencia, al despotismo y a la arbitrariedad”. Discursos Políticos., 2ª ed., Ed. Comisión Nacional Editorial PRI, México, 1975. p. 503

hacen del país una República centralista, sucediéndose innumerables cambios y revueltas que aprovechan otros países: Francia, en la Guerra de los Pasteles de 1838; Estados Unidos anexándose a Texas que extiende su frontera sur hasta el Río Bravo, para después declarar la guerra a nuestro país y despojarnos de más de la mitad de nuestro territorio. No pasó mucho tiempo y la Triple Alianza –Francia, España e Inglaterra- desembarca en Veracruz, donde el guanajuatense Manuel Doblado entabla negociaciones convenciendo a los españoles e ingleses que cesen la ocupación, mientras que los franceses deciden avanzar y, a pesar de la derrota que sufren en Puebla en 1862, al año siguiente consiguen avanzar hasta la capital del país, a donde más tarde llegaría Maximiliano de Habsburgo para constituir un Imperio, que tras una corta vida se derrumbó en 1867, año en que Benito Juárez restaura la República Federal, de acuerdo con la Constitución de 1857.

Con la muerte de Juárez en 1872, renacen las ambiciones de caudillos como el General Porfirio Díaz, que con el lema de “No Reelección” logra derrocar, en 1876, al gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Inicia así el Porfiriato, en que muchas veces utilizando argumentos de legalidad, impone sus condiciones de autoritarismo y su régimen dictatorial. El régimen constitucional federalista no se altera en la letra, pero en los hechos es el dictador quien prevalece en todos los ámbitos de

la vida política del país, con el apoyo y el reconocimiento de las potencias extranjeras, a quienes entrega la riqueza nacional.

Llegan las elecciones de 1910, con el principal opositor del porfiriato –Francisco I. Madero- en prisión, logrando así Porfirio Díaz su última reelección. Pero Madero escapa a Estados Unidos y convoca al pueblo a levantarse en armas, iniciando la Revolución Mexicana que parecía terminar en mayo de 1911 con la renuncia de don Porfirio y su salida del país, pero pronto se conjugan los intereses extranjeros y nacionales, asesinando al presidente Madero y al vicepresidente Pino Suárez, por lo cual se intensifica el levantamiento de grupos armados contra la ilegalidad del gobierno huertista.

Más tarde, los caudillos revolucionarios –Carranza y Obregón, por un lado, y Zapata y Villa, por el otro- prolongarían el movimiento armado al no poder conciliar sus diferencias. Pero en 1917, en Querétaro, fue aprobada una nueva Constitución que recogió el federalismo de la del '57, el capítulo de las Garantías Individuales, la soberanía popular y la división de poderes. Pero ampliaría su contenido con el establecimiento de los Derechos Sociales. No obstante, las diferencias políticas siguieron resolviéndose por la vía de las armas. La revolución se bañó con la sangre de sus propios caudillos: Carranza, Zapata, Villa y Obregón, además de muchos otros jefes regionales o generales que tuvieron la osadía y la

ilusión de pretender la presidencia de la república sin el visto bueno del grupo que conformó la llamada “familia revolucionaria”.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que durante los primeros cien años del México Independiente lo que prevaleció en la vida pública del país fue la ambición personal de algunos y el interés económico de unos cuantos. La Constitución y las instituciones derivadas de ella casi siempre fue letra muerta.

Es Plutarco Elías Calles quien trata de encauzar las corrientes políticas que surgieron a lo largo y ancho de todo el país, mediante el otorgamiento de posiciones y canonjías. Y, erigiéndose él mismo como Jefe Máximo de la Revolución, funda el Partido Nacional Revolucionario, destinado a procesar políticamente las decisiones de Calles. Dentro de este periodo del maximato se comprobó la utilidad del nuevo partido para nombrar y remover presidentes, desde Ortiz Rubio hasta Lázaro Cárdenas, así como gobernadores, secretarios de estado, diputados y senadores.

Pero el gobierno cardenista fue consecuente en sus programas sociales y supo maniobrar a tiempo, utilizando sus facultades constitucionales y –lo que fue más importante-, las **meta-constitucionales** para fortalecer la figura presidencial, en un juego de piezas clave, sustituyendo elementos fieles del callismo. Cárdenas instituye el presidencialismo de facto como vía para eliminar el maximato.

A partir de entonces, el presidente se convierte en el “fiel de la balanza” en conflictos obrero-patronales, movimientos campesinos, designaciones y remociones en cargos de elección popular, ascensos y descensos en todos los ámbitos de la administración pública, hace pleno uso de su papel de comandante de las fuerzas armadas del país, favorece a los grupos cupulares de la iniciativa privada, manipula al sector paraestatal que cada sexenio va creciendo y se convierte en el hombre más poderoso del país, capaz de transgredir impunemente cualquier norma o reformarla según el interés de su gobierno.² Pero lo peor es que no hay poder humano que se oponga a la voluntad del Señor Presidente. Aunque existan diferentes grupos políticos, todos ellos trabajan para lograr el favor del mandamás, quien cada seis años levanta su mano para ungir al candidato de su propio partido, futuro presidente. Al menos así ocurrió hasta el año 2000, en que se consolidó la alternancia política en el poder federal.

Esto último quizá sea el más importante de los actos de poder presidencial. Fue en 1993, cuando Salinas nombró candidato a Luis Donaldo Colosio Murrieta, quien murió asesinado el 23 de marzo de 1994

² El profesor-investigador de la UAM, Arturo Anguiano, señala: “El Estado mexicano se forjó antes que nada como un Estado que fue adquiriendo un peso cada vez más decisivo en la economía nacional, que lo transfiguró y potenció de manera insólita. La expansión desmesurada del Estado fue posible sobre todo en la época del gran auge económico iniciado en la posguerra y en un medio caracterizado por una gran debilidad de los sujetos sociales. Su intervención creciente en la economía propició y a veces sustituyó la actividad e iniciativa empresariales. Más tarde que pronto, lo que primero fue condición para la existencia y el desarrollo del capital nacional, se transmutó en una asfixiante camisa de fuerza”. Nuevo ropaje del Estado en México, artículo publicado en El Cotidiano, revista de la UAM, No. 72, Octubre 1995, p. 27.

en Lomas Taurinas, una colonia popular de Tijuana. Es Alfonso Durazo, quien fungió como secretario particular de Colosio, el que explica cómo se vivían las disputas por el poder en el régimen presidencialista:

“Esta batalla por el poder, de la que nadie sale ileso, no se da entre los aspirantes. Es contra el presidente, el único y verdadero adversario. Un aspirante puede acabar con sus contendientes, pero si no derrota al presidente, cae.

“Vencerlo es convencerlo. No se trata de que sigan juntos. Se trata de que uno se quede y el otro avance. Para uno es la vida que se acaba y para otro es la vida que empieza. En este desafío cruel, el presidente conoce su destino. No tiene más alternativa que participar y perder. Y si no se rinde él también a los principios que lo hicieron presidente, termina como Salinas. Luis Donald vio claro. Aceptó jugar con las reglas del juego y no compitió contra sus rivales, que no lo eran. Compitió contra el presidente, su rival en serio. No perdió de vista a los amigos personales de Salinas, y penetró el salinismo sin que el salinismo se hiciera de él.

“Como secretario de estado y presidente del PRI, no se sustrajo ni podía sustraerse a **la cultura rígida del presidencialismo**. Obediente a su mandato, fue un salinista devoto, pero no un salinista real. ¿Cinismo? ¿Realismo? Llámeme como quiera, pero la realidad nadie la inventa. Es como es y el futuro vela por su transformación incesante. Fue leal con Salinas y no lo fue. De acuerdo. Pero ¿cuál era la alternativa? ¿La

oposición? Colosio creyó en el cambio desde adentro. Fue la apuesta de su vida al precio de la muerte. Afuera, pensaba, se despierta fácilmente al México bronco. Adentro es más difícil. Se le conoce mejor, se le ha detenido por muchos años. Fue su esperanza. Jugó a ganar. Murió y ganó. Está donde está.

“Salinas vivió la vida de otra manera. No fue México la pasión de Salinas. La pasión que lo derrumbó lleva su nombre”.³

En otras palabras, Durazo confirma que dentro del presidencialismo la cortesanía fue y ha sido un factor fundamental en los juegos por el poder.

Tras el asesinato de Colosio, aún no esclarecido por completo, Salinas nombró a Ernesto Zedillo Ponce de León, sustituto en la candidatura del PRI a la presidencia de la república. La presidencia de Zedillo se caracterizó por sus afanes de proyectar hacia la opinión pública una imagen presidencial distante del PRI, lo cual nunca logró. Y aunque pretendió formar un gobierno de composición plural, con la integración de un panista en su gabinete –Antonio Lozano Gracia, en la PGR-, lo único que consiguió fue poner al descubierto la ineficacia del procurador panista y su fracaso en las investigaciones de crímenes políticos, como los asesinatos de Colosio y José Francisco Ruiz Massieu.

³ Citado por SCHERER GARCÍA, Julio. Salinas y su Imperio, 1ª ed., Ed. Océano, México, 1997, p.p. 68-69.

Zedillo fue el último presidente priista del siglo XX, quien montó la farsa de un proceso “democrático” para nominar al candidato de su partido a la presidencia de la república. Todo mundo supo del apoyo irrestricto que la maquinaria gubernamental y del PRI brindó a uno de los precandidatos, Francisco Labastida Ochoa, quien efectuó, en su calidad de candidato oficial, una de las campañas más grises que se recuerde. Ello, entre otros factores, lo condujo al fracaso electoral el 2 de julio del 2000, día en que se alzó con el triunfo Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional, reconocido por el propio presidente Zedillo a unos minutos de que se dieran a conocer los resultados electorales preliminares, en la misma noche del 2 de julio.

Con el triunfo de Fox se abrían más aún las expectativas acerca de los cambios democráticos y la implantación de un verdadero régimen federal. Sin embargo, dichos cambios nunca llegaron.

Dentro de una perspectiva histórica, comprobamos, en este trabajo de tesis, que, más allá de las razones jurídicas, son situaciones de la práctica política las que han impedido una vigencia plena de la democracia y el federalismo en nuestro país, elementos que, como ya hemos referido, van de la mano.

Nuestra forma de gobierno queda establecida en el artículo 40 Constitucional: **“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por**

Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Sin embargo, como lo hemos visto, el régimen federal en la práctica fue anulado por el surgimiento de un tipo de gobierno que concentró todos los hilos del poder en el Ejecutivo Federal.

“Se generó un modelo de gobierno que concentró la dinámica política y los recursos gubernamentales en el Poder Ejecutivo Federal, configurando un sólido régimen presidencialista, que se convirtió en eje dominante de las políticas nacionales, grandes y pequeñas, en todas las regiones y áreas de interés público. Por este motivo, permanecieron muy reducidas las capacidades institucionales de las entidades federadas y de los municipios, quedando en algo más que simbólicas.

“La centralización del poder político y de los recursos gubernamentales alcanzaron un nivel excepcional de concentración en el Ejecutivo Federal. Al principiar la década de los ochenta del siglo XX, el sistema presidencialista había logrado su forma más aguda, considerando la amplitud de las funciones y servicios públicos directamente ofrecidos por la administración federal, en prácticamente todo el territorio nacional. Considerando además su intervención en el desarrollo económico, mediante las políticas más diversas, como las

regulatorias de la economía, la inversión en infraestructura e **incluso su intervención como actor económico directo mediante empresas estatales**. Y adicionalmente, **considerando la subordinación política** que el sistema presidencialista ejercía contra los otros poderes federales, Legislativo y Judicial, y **sobre los gobiernos de los Estados y, desde luego, Municipios**.

“Los años ochenta, por otro lado, marcaron también el final de este modelo político y de desarrollo económico presidencialista. La severa crisis económica fue un factor que obligó a una amplia reestructuración del gobierno federal, que fue implementándose progresivamente en los siguientes años. La descentralización se convirtió entonces en un nuevo y visible término del discurso gubernamental y en una política pública que se reflejó principalmente en los servicios de educación básica y de salud a población abierta, que fueron transferidos a los gobiernos de los estados. De igual modo, se contabiliza en esta estrategia la reforma del Artículo 115 de la constitución federal, en 1983, que estableció nuevos principios jurídicos y recursos financieros para los municipios del país,

abriendo para éstos una nueva etapa de desarrollo institucional que cosecharía sus frutos en los años noventa”.⁴

Simultáneamente, los cambios impulsados por diversos movimientos sociales fueron desembocando en lo que se denominó “Reforma Política”, que a partir del régimen lopezportillista posibilitó la participación electoral de diversas fuerzas partidistas en el Congreso de la Unión y la alternancia política en una gran cantidad de municipios del país, así como la composición plural de sus ayuntamientos. Sobre este punto el investigador Guillén López agrega:

“Adicionalmente, los años ochenta son también el origen de otra gran fuerza de cambio social: las movilizaciones ciudadanas por la democracia. Justamente, a partir de 1983, el proceso de transición democrática adquirió un poderoso impulso en las regiones del país, particularmente en los estados del norte de México. Su profundidad permitió minar las bases del autoritarismo, consolidar a los partidos de oposición y, especialmente, permitir la alternancia política en los gobiernos municipales. En buena medida, en las sociedades municipales y en los ayuntamientos fueron cimentadas las bases de la actual democracia.

⁴ GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. *COYUNTURA ACTUAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO*, Balance histórico y retos contemporáneos. Publicado en la Revista INDETEC Federalismo hacendario. Núm. 130. México 2002.

“La alternancia política fue un evento de gran trascendencia para la evolución contemporánea del sistema federal; primero generalizada en los municipios, después en los estados y, actualmente en todos los espacios gubernamentales del país. La diversidad política apoyó a la *diferenciación institucional*. Lo que el sistema de partido único había inhibido, al haber creado un modelo casi unitario, la alternancia política le ofreció la oportunidad para expresarse.

“La transición democrática y su consecuencia de pluralidad en la integración de las instituciones de gobierno, en todos los niveles, fue así determinante para reivindicar la esfera propia de cada institución y para que ésta fuese expresada, demandada y ejercida. Los ayuntamientos reclamaron su espacio institucional propio, sus atribuciones y recursos. La autonomía municipal, la descentralización de funciones y servicios, un nuevo sistema fiscal nacional, fueron algunas de sus reivindicaciones inmediatas.”⁵

Efectivamente, tales reivindicaciones –autonomía municipal, descentralización de funciones y servicios y un nuevo sistema fiscal nacional- se han convertido en bandera del Federalismo que no termina por instalarse en la vida del país.

⁵ Idem

Considero que hoy estamos ante una oportunidad histórica que debe aprovechar el impulso social para que se verifiquen las transformaciones que requiere la sociedad y el Estado. Que, a más de 206 años de la Independencia de México, por fin arraigue la democracia y el federalismo⁶ en nuestra estructura jurídico-política y en nuestra conciencia nacional. Sin embargo, los cambios tendrán que ser paulatinos o, al menos, no tan desorbitados que rompan el equilibrio que debe prevalecer entre los tres órdenes de gobierno. Aunque, después del sexenio tan convulsionado de Felipe Calderón, entrampado en su famosa “guerra” contra el crimen organizado que llenó de sangre al país y, ahora con Enrique Peña Nieto y la maquinaria priísta de regreso al poder federal, esos postulados o anhelos se ven muy lejanos.

1.2 La División de Poderes

Al hablar sobre la división de poderes, no podemos menos que referirnos a la realidad histórica de nuestro país en que el presidencialismo exacerbado se ha traducido en la anulación del equilibrio entre los poderes de la Unión

⁶ Ya en 1974, a 150 años de la promulgación de la Constitución de 1824, don Jesús Reyes Heróles expresó: “Admitimos que en nuestros días el federalismo no es todo lo satisfactorio que quisiéramos, que no hemos avanzado todo lo que debiéramos, que razones económicas, culturales, sociales e incluso políticas dan lugar a una indeseable tendencia centralizadora que debemos combatir”. Discursos Políticos. 2ª ed., Ed. Comisión Nacional Editorial PRI, México, 1975. P. 417.

Correspondió a Locke y Montesquieu formular la teoría moderna de la División de Poderes.

Según Locke, “para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.”⁷

Y Montesquieu dice en frase que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema: “para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”.⁸

En la historia del Derecho, han sido un sinnúmero de autores los que han desarrollado diversas doctrinas respecto a la división de poderes. Montesquieu defendía la absoluta independencia de los tres poderes entre sí, pero combinando sus funciones entre ellos. Emmanuel Kant sostiene que “los tres poderes del Estado están coordinados entre sí; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos; se unen el uno al otro

⁷ LOCKE, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. 3ª ed., Ed. Porrúa. México 2003.

⁸ MONTESQUIEU. Espíritu de las Leyes. cita en “Antología-Textos de Historia Universal”. García Cantú, Gastón. 1ª. ed., Ed. UNAM. México 1976

para dar a cada cual lo que es debido”⁹ Más radical, Rousseau afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, no es más que el “ministro” del legislador, un cuerpo “intermediario”, colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquél.¹⁰

En el Derecho Alemán, Jellineck advierte que la doctrina de Montesquieu “establece poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos de los otros... ni examina la cuestión general de la unidad del Estado ni de las relaciones de los diferentes poderes con esa unidad”¹¹

En el Derecho Español, Adolfo G. Posada dice lo siguiente: “Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de poderes, que, por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los estados, organismos y mecanismos, y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio, gran flexibilidad institucional.”¹²

Efectivamente, la división de poderes nunca podrá ser absoluta, pues en todo momento se dará una práctica interrelación. **De lo que se**

⁹ Citado por De la Bigne de Villeneuve. La fin du principe de Séparation des Pouvoirs. Ed. Recueil sirey París. 1934. p. 29.

¹⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques. Contrato Social en Obras selectas de Jean Jaques Rousseau. Ed. Edimat Libros. México 2000. P.173

¹¹ JELLINECK, Georg. Teoría General del Estado, 1ª reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2002 P. 492.

¹² POSADA, Adolfo G. La Crisis del Estado y del Derecho Político. 1ª ed. Ed. Reus. Madrid, 2012. P. 77

trata es de que la parte orgánica de la Constitución evite el predominio de un poder sobre otro, además de que en la realidad no ocurran fenómenos políticos, sociales, culturales o económicos que puedan conducir al ejercicio arbitrario de funciones o al sometimiento de facto de uno de los poderes a los designios de otro, como durante las últimas décadas ha ocurrido en nuestro país.

Y sobre todo, que se fortalezca una cultura republicana y federalista que en cualquier circunstancia haga valer sus principios en la solución de cualquier problema en la relación entre los poderes.

La división de poderes se instaura en nuestro país a partir de la primera Constitución que tuvo vigencia real, la de 1824.

1.2.1 Los Poderes del Estado.

El Supremo Poder de la Federación Mexicana, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial según el artículo 49 de la Constitución. Dicha estructura implica, en consecuencia, que estos tres poderes se equilibren entre sí, limitándose unos a otros en tal forma, que se evite el desarrollo excesivo de uno de ellos en detrimento y perjuicio de la colectividad.

El Poder Legislativo lo constituyen los representantes de la ciudadanía y es el llamado a formular las leyes que rigen la República Mexicana. Según el artículo 50 de la Constitución, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que a su vez se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. Ambas Cámaras tienen el mismo poder, puesto que representan al pueblo de México por igual.

La Cámara de Diputados está formada por representantes de la nación y la integran 300 diputados electos, según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados, que serán elegidos según el principio de representación proporcional a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El Senado se compone por 128 miembros, de los cuales en cada estado y en la Ciudad de México dos de ellos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, mientras que los restantes 32 deberán ser elegidos según el principio de representación proporcional. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, por medio de elección directa.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. A su vez, el Consejo de la

Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial de la federación, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El poder judicial es el encargado de decidir las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos. La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo, denominado, según el artículo 80 de la Constitución, "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". De conformidad con el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *"La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada"*.

El Presidente de la República asume una doble misión: una de orden político y otra administrativa. El carácter político del Ejecutivo quiere decir que dispone del poder del Estado y que el ejercicio de dicho poder constituye el Gobierno. El carácter administrativo de su cargo viene dado por el hecho de constituirse como Jefe de la Administración Pública Federal.

El proceso seguido por el Estado mexicano para crear las leyes que han configurado históricamente su ordenamiento constitucional ha tenido

una evolución acorde con su desarrollo político, con avances y retrocesos que muestran tanto los divisionismos internos como los intentos de otras naciones para aprovecharse de nuestras debilidades.

1.2.2 La División de Poderes en México.

Nuestra Constitución consagra la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados internacionales participan el Presidente de la República, suscribiendo, y el Senado ratificando), u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero).

“Así, pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 constitucional no hace sino expresar la división de los poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera, que esa división no es rígida sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento sino coordinación de poderes”¹³

¹³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 16ª ed., Ed. Porrúa. México 1978, p. 219.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49, señala que “el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” Asimismo el mencionado artículo indica que “no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Por esto, de acuerdo con lo que establece el artículo 29 de la Constitución, el Presidente de la República, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Sigue mencionando el artículo en cita, que si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el

Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Supuesto el estado de necesidad previsto por el artículo 29, este precepto indica dos medios para hacer frente a la situación: la restricción o suspensión de derechos y garantías, y la concesión, por parte del Congreso al Presidente de la República, de las autorizaciones que aquél estime necesarias para hacer frente a la situación. Las autorizaciones que consagra este artículo son las “facultades extraordinarias” a que se refiere el artículo 49.¹⁴

Por otro lado, el artículo 131 Constitucional, en su segundo párrafo, establece que “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país”. Concluye este artículo constitucional mencionado que “El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”. Ello, considero, es una aberración, en virtud de

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. P. 219

que no puede solicitarse una aprobación *a posteriori* del ejercicio de una facultad extraordinaria de referencia.

Asimismo, la redacción del precepto invocado deja abierta la posibilidad de un manejo discrecional de la facultad extraordinaria en mención, al indicar que el Ejecutivo podrá hacer uso de la misma para realizar cualquier propósito en beneficio del país, lo cual deja a criterio personal del titular del Ejecutivo tal circunstancia, sea cual sea el motivo del ejercicio de dicha facultad.

1.2.3 EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

De conformidad con el artículo 50 Constitucional, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se integra por un total de 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de mayoría relativa y 200 electos mediante el sistema de representación proporcional y por medio del sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales en cada una de las entidades federativas 2 serán elegidos según el

principio de mayoría relativa, uno será asignado a la primera minoría, mientras que los 32 senadores restantes serán electos mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años, de acuerdo con el artículo 56 constitucional.

Por cada senador y por cada diputado se elegirá un suplente.

El Congreso se reúne a partir del día primero de septiembre de cada año para celebrar el primer periodo ordinario de sesiones y, a partir del 15 de marzo, para celebrar un segundo periodo ordinario de sesiones. En ambos, el Congreso debe ocuparse del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y la resolución de los demás asuntos que le correspondan, según lo establecido en la propia Constitución.

Al iniciarse el primer periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República debe presentar un informe escrito ante el Congreso, reunido en una sola asamblea, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Así lo dispone el artículo 69, reformado en el año 2008, eliminando así la obligación, al Presidente de la República, de comparecer personalmente ante el Congreso a rendir dicho informe.

El artículo 70 constitucional establece que “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”. Sigue diciendo el mencionado precepto que las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas.

Respecto a las facultades del Congreso de la Unión, es el artículo 73 Constitucional el que se encarga de definir las.

Me parece pertinente plantear aquí mi comentario respecto del trabajo del Congreso de la Unión, externando que lo ideal sería que ambas Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, respondieran única y exclusivamente al interés general del pueblo de México, ya que se erigen como representantes populares. Sin embargo, vemos que en los hechos eso no siempre ocurre así porque, aunque hay legisladores de alto nivel y estatura moral, son los menos y lo que termina por imponerse es el interés cupular y partidista, tal como lo vimos al inicio del actual sexenio del Presidente Peña Nieto, con el llamado “Pacto por México”, que no fue otra cosa más que el contubernio de la clase política para convalidar y aprobar las llamadas “reformas estructurales”, de espaldas, considero, a la ciudadanía.

Las facultades del Congreso pueden resumirse de la siguiente forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 Constitucional:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal.
- Formar nuevos Estados dentro de los límites existentes.
- Cambiar la residencia de los Poderes Federales
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto
- Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, así como reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- Impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- Legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, etc.
- Para declarar la guerra de acuerdo con los datos que le proporcione el Ejecutivo.
- Levantar y sostener a las Fuerzas Armadas del país.
- Establecer legislación en materia penal.
- Establecer el Sistema Nacional Docente.
- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.
- Establecer diversas contribuciones.

Como se observa, las facultades legislativas del Congreso de la Unión cubren prácticamente todos los renglones de la vida nacional, por lo

que, si fueran ejercidas de manera independiente y autónoma, estaría el Legislativo convertido en el más importante de los tres Poderes, ya que le daría vida y dinámica a la situación nacional y con respecto a su desenvolvimiento en la vida internacional, alejada de intereses cupulares y servilismos a la clase políticamente dominante.

Al país le urge un Congreso de la Unión que ejerza plenamente las facultades que nuestra Constitución le otorga y defienda en todo caso el interés y el bien común de las mayorías. Un Congreso honesto, conformado por hombres y mujeres dedicados a defender los legítimos intereses de sus representados, austero y transparente en su actuar.

1.2.3.1 Las Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.

Existen una serie de facultades detalladas en el cuerpo de la Constitución, cuyo ejercicio le corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados. El Art. 74 enumera esas facultades exclusivas que enumero a continuación de manera resumida:

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

- Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación;
- Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario de Hacienda;
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 Constitucional.
- Revisar la Cuenta Pública de cada año;
- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo;
- Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es reducido el número de facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. La más relevante es la que se refiere a examinar, discutir y aprobar el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, dando lugar en los últimos años a los más acalorados debates entre las fracciones parlamentarias y en los cuales ha quedado en evidencia muchas veces el interés puramente político-partidista, al igual que acciones manipuladoras del Ejecutivo, olvidando las verdaderas demandas de la población.

Se han explotado a lo máximo las necesidades de ascenso de todos los partidos y así se han impuesto las llamadas “concertaciones”, que no son más que trueques de índole política: “Tú me favoreces en la aprobación de esto y yo te facilito esto otro”.

La sociedad civil exige un desempeño honesto de los tres Poderes. Eso es antes que cualquier reforma, tener la certeza de que los tres poderes se desempeñan con honestidad, que funcionarios y representantes son personas íntegras.

La intervención de la Cámara de Diputados en la solución de los grandes problemas nacionales, que se da por medio de sus atribuciones en la aprobación del Presupuesto, debe ser clara y contundente.

Otra importante facultad de la Cámara de Diputados es designar al titular de la Auditoría Superior de la Federación.

1.2.3.2 Las Facultades Exclusivas del Senado.

Según el artículo 76 Constitucional, son facultades exclusivas del Senado:

“I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden

en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Se deroga.

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada;

XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley; y

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y

XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya”.

En su texto original, la Constitución establecía que cada Estado de la República y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) debían elegir 2 senadores, pero en el texto actual del artículo 56 de la Constitución se establece que el Senado deberá integrarse por 128 senadores: 64 de mayoría relativa –dos por cada Estado y la Ciudad de México-, 32 de primera minoría –uno por cada entidad federativa - y los restantes 32 por el principio de representación proporcional, elegidos mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Las reformas a dicho artículo, –independientemente de sus motivaciones partidistas- han generado un Senado efectivamente plural, en que ninguna de las fuerzas políticas cuenta con la mayoría, mucho menos con las dos terceras partes que la propia constitución exige para resolver determinados asuntos o reformas.

En el fondo esta situación, si bien impide una manipulación del Senado por parte del Ejecutivo, propicia negociaciones partidistas que no siempre responden al interés general, lo que en los hechos se ha tornado en una especie de partidocracia, en que prevalece la ambición por el poder.

Ahora bien, la ley, como acto del Poder Legislativo, es obra siempre del Congreso y nunca de una sola Cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas, ni de la Comisión Permanente, cuyas facultades a continuación examinaremos.

El maestro Tena Ramírez afirma: “Si se examina cada una de las facultades exclusivas de las Cámaras o de la Comisión Permanente, se advertirá que ninguna de ellas se refiere sino a una situación concreta. Inclusive la facultad del Senado de aprobar los tratados que celebre el Presidente, es un acto que determina una situación jurídica para un caso concreto, aunque dirigido a consolidar la situación general y abstracta que crea el Presidente al celebrar el tratado, el cual sí es por regla general un acto meramente legislativo”¹⁵

Es por esto que cada una de las Cámaras puede realizar por su parte diversos actos que contempla el artículo 77, entre ellos, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; comunicarse con la cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de sus comisiones; nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, así como cubrir sus respectivas vacantes, entre otros.

1.2.3.3. La Comisión Permanente.

Según el artículo 78 Constitucional:

“Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente, compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. P. 298.

18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en

Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;

V. Se deroga.

VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores”.

Para el maestro Tena Ramírez, la Comisión Permanente no se trata en el fondo sino de la supervivencia de aquellas ideas inspiradas en Rousseau, posteriormente tan mitigadas, conforme a las cuales el Poder Ejecutivo debe estar siempre bajo el control de la representación popular.¹⁶ Considero que la existencia y funcionamiento de la Comisión Permanente es justificada, ya que es muy conveniente que en ningún lapso de tiempo uno de los tres Poderes de la Unión, como es el caso del

¹⁶ IBIDEM. Pág. 435.

Legislativo, quedará acéfalo o sin funcionar. Los Poderes de la Unión en todo tiempo y época deben operar, dada su naturaleza nacional, precisamente.

1.2.4 EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

La Constitución General, en su artículo 80, establece:

-Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"-.

Consagra así nuestra Constitución al Ejecutivo con carácter Unipersonal, es decir, que reside en una sola persona. "Y es que mientras el Poder que hace la ley debe residir en una Asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo, ya que una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso, el poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración"¹⁷

¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 16ª ed., Ed. Porrúa. México 1978. p. 446.

No debe de ninguna manera pensarse que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en un Sistema Presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del presidente.

En este sentido debemos entender el contenido del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”.

En otras palabras, aunque la ley obliga al Presidente acompañar su firma con las de otros funcionarios en la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, así como en la promulgación de leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, se entiende que dichos servidores están obligados a firmar, por su carácter subordinado al Presidente de la

República, tanto en lo general como en el despacho de los asuntos de su competencia.

Corresponde al artículo 82 constitucional establecer los requisitos para ser Presidente de la República:

“Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”.

El artículo 83 constitucional establece la no reelección para el cargo de Presidente de la República:

“El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

A diferencia de lo estipulado con respecto al cargo de Gobernador de Estado, en que la Constitución solamente impide la reelección para el caso de quien haya desempeñado el cargo por elección popular, en lo referente al Presidente de la República en ningún caso se permite la reelección. Esto, como resultado principalmente de la idiosincrasia mexicana con referencia a los históricos problemas ocasionados por las reelecciones que han conducido a formas autoritarias indeseables, tales como el porfiriato y el caso de Álvaro Obregón que siendo ya presidente reelecto fue asesinado por León Toral.

Cabe mencionar que el lema y el tema de la No Reección, es añejo en nuestra historia nacional. El propio Porfirio Díaz lo esgrimió contra Juárez en 1871 y contra Sebastián Lerdo de Tejada en 1876. Pero Díaz se convirtió en el “as” de las reelecciones, permaneciendo en el poder durante más de 30 años.

Esto nos lleva a considerar la conveniencia de que la Constitución establezca también la **No Reelección para Gobernador**, en forma semejante a la de Presidente de la República. Para tal efecto, considero, debe reformarse el artículo 116 Constitucional, impidiendo la reelección de quien haya desempeñado el cargo de Gobernador en cualquiera de sus formas: por elección popular, interino, provisional o sustituto.

Por lo demás, el artículo 86 Constitucional dispone que el cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por “causa grave”, que calificará el Congreso de la Unión y ante el que se presentará la renuncia.

En mi parecer, el artículo en mención es impreciso y deja abierto a la interpretación el término de “causa grave”, sin sustento jurídico o ideológico que apoye su conceptualización, por lo que, en la práctica, sería muy difícil hacer aplicable dicho precepto constitucional. Si el espíritu del Legislador dictó la posibilidad de hacer renunciable el cargo de Presidente de la República, la redacción del artículo 86 Constitucional debiera ser revisada y actualizada bajo conceptos más claros que eviten que el mismo sea sólo simple “letra muerta”.

1.2.4.1 Facultades y Obligaciones Constitucionales del Presidente.

Según lo dispuesto por el artículo 89 de nuestra Carta Magna, son facultades y obligaciones del Presidente de la República:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

- V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX.** Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;
- X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la

protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los

miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

Mucho se ha planteado la necesidad de establecer las bases de un “presidencialismo acotado”, concepto que debemos entender como la eliminación de facultades excesivas del Presidente de la República, ya que muchas veces invaden la esfera de otros poderes. En tal sentido, consideramos que el nombramiento y remoción de los secretarios del despacho, y en general los funcionarios de primer nivel del Gabinete Presidencial, deben contar con la ratificación del Senado, a fin de que sea minuciosamente analizada la personalidad, trayectoria y preparación de cada uno de los prospectos, con criterios éticos y profesionales; esto es, en cuanto a los nombramientos propuestos por el Ejecutivo. Pero en cuanto a su

remoción, debe mantenerse la libre decisión del Presidente, pues creemos que las políticas nacionales no deben estar supeditadas a ningún interés individual.

En cuanto a la facultad conferida por la fracción IX del artículo en mención, considero que la misma debería derogarse, con el único propósito de que no sea el Ejecutivo el que presente propuesta para el cargo de Fiscal General de la República, sino que sea el mismo Senado el que estructure dicha propuesta y, en su caso, la apruebe. Así se garantizaría la efectiva autonomía de la Fiscalía.

En lo que toca a la facultad que establece la fracción XI también considero que debería ser derogada, puesto que no encuentro razón lógica por la que el Presidente de la República sea el encargado de llamar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias. Ello debería recaer en la propia Comisión Permanente si lo que deseamos es un equilibrio entre los Poderes de la Unión.

En cuanto a la facultad que la fracción XVIII le confiere al titular del Ejecutivo Federal, considero que ya es hora de que el mismo deje de tener tanta injerencia en aspectos determinantes del Poder Judicial, por lo que proponemos la que dicha fracción también se derogue y se construyan nuevos mecanismos y más adecuados, en el marco del respeto a la división de poderes, para los efectos de

proponer la terna para nombrar a los Ministros de la Corte. Y, en lo referente a las licencias y renunciaciones que se pongan a consideración del Senado, sean tramitadas por el mismo Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura.

Finalmente, en relación con las responsabilidades del presidente de la república, observamos que en el artículo 108 Constitucional, segundo párrafo, se establece que:

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

Son varios los juristas, como Jaime Cárdenas, que opinan que este párrafo equivale a la impunidad de que goza el Presidente.

Considero que el Ejecutivo Federal debe regirse fundamentalmente por el contenido de la Protesta que rinde en el momento de asumir su función, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 Constitucional y que reza:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Por lo tanto, resulta por demás incongruente que el Presidente de la República ni siquiera por violaciones constitucionales pueda ser juzgado, ya que se ha comprometido a “guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”, consciente de que si así no lo hiciere “la nación me lo demande”. Es claro de que en un Estado de Derecho, la Nación demanda el cumplimiento de deberes, por medio de las instituciones y el respeto pleno a la legalidad, razón por la cual, el artículo 108 Constitucional no debiera conferir al presidente un trato excepcional y, ciertamente, de impunidad.

1.2.5 EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El artículo 94 Constitucional, en su primer párrafo, establece cómo el Poder Judicial de la Federación se halla depositado en diversos órganos:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.

Por otra parte, el mismo artículo, en su segundo párrafo, instituye al Órgano de Administración, Vigilancia y Disciplina del propio Poder Judicial, con la excepción de la Suprema Corte, con la denominación de “Consejo

de la Judicatura Federal”. El contenido textual de dicho párrafo es el siguiente: *“La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”*.

(No obstante, el primer párrafo del artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también exceptúa al Tribunal Electoral como objeto de vigilancia de la Judicatura y que a la letra dice: *“La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley”*.

El mismo artículo 94 Constitucional se encarga de definir la composición, organización, competencias, responsabilidades y demás aspectos generales del Poder Judicial:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción, secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que competa conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia

Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino”.

1.3 La Situación Nacional Actual.

México actualmente sufre graves problemas que afectan su estabilidad social, política y económica. Algunos de los más notorios, tienen directa relación con la ineficiencia de funcionarios y gobernantes y con la deficiente aplicación del federalismo que hasta el momento ha sido incapaz de generar condiciones que satisfagan los niveles mínimos de desarrollo humano. Pero, ante todo, se ha impuesto, en los hechos, una corrupción rampante y descarada que ha dejado en entredicho, incluso, a la familia presidencial.

El carácter predominantemente centralista, que en la práctica ha tenido la administración pública, ha impedido que regiones sumidas en la pobreza, tengan acceso al progreso que, en cambio, se observa en algunas otras regiones del país. De hecho, hay estados del país, como Guanajuato, donde la brecha de la desigualdad es notoria, ya que mientras algunos municipios del llamado “corredor industrial” (León, Irapuato, Salamanca y Celaya) se benefician de obras de infraestructura

importante, empleos y desarrollo social, zonas como el norte y sur de la entidad carecen, en muchos casos, de la infraestructura más básica como caminos dignos y de oportunidades de empleo y servicios básicos de calidad como salud y educación.

Entre los grupos humanos más afectados por esas políticas públicas se encuentran los indígenas, que representan el 10% de la población mexicana, aproximadamente, y que siguen esperando la llegada del desarrollo en sus comunidades. No es casual que los mayores índices de pobreza en el país se sitúen en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, donde habitan la mayor cantidad de etnias y donde es ínfimo el grado de atención pública a los problemas de comunicación, educación, salud, empleo y vivienda.

Por tal razón, no es de extrañar el surgimiento de movimientos armados que tienen como demanda central el mejoramiento de la democracia y el respeto de la autonomía en las organizaciones indígenas. Son ya 22 años de resistencia y existencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en Chiapas, con el subcomandante Galeano al frente (antes subcomandante Marcos), sin olvidar, por mencionar otro ejemplo, a los Autodefensas del estado de Michoacán, cuyo origen ha sido polémico, pero no puede negar la realidad de inseguridad y abuso que se vive a lo largo y ancho de cientos de comunidades de aquella entidad, a manos de

grupos del crimen organizado. Al igual, claro, que en muchos otros Estados.

Al mismo tiempo, mientras los problemas económicos del país se vuelven cada día más graves, se entablan disputas partidistas por el poder. Todos los partidos ponen énfasis en asuntos macroeconómicos y dicen tener serias intenciones de acabar con la delincuencia organizada y el narcotráfico, así como en procurar mejores servicios, en especial el de la educación, además de promover la creación de empleo. Dicen estar interesados en terminar con la pobreza y resolver múltiples demandas sociales, pero no dicen cómo.

Coincidimos en la necesidad de que se atienda mucho mejor el aspecto educativo, sobre todo que sea complementado con programas de alimentación a los estudiantes en zonas de alta y muy alta marginación, así como mejores percepciones salariales a los maestros. Sin duda alguna, el potencial del país será más elevado en relación directa a una niñez y una juventud mejor educada y mejor alimentada. Sin embargo, hemos visto cómo en los hechos, el Gobierno de la República no ha tenido la capacidad de implementar a cabalidad la llamada y tan cuestionada “Reforma Educativa”, por su negativa a entablar negociación con los grupos disidentes que operan principalmente en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y la Ciudad de México, aglutinados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); al

contrario, fuimos testigos, nuevamente, de cómo el conflicto escaló a niveles insospechados, provocando la muerte de varias personas en el municipio oaxaqueño de Nochixtlán aquel 19 de junio de 2016.

Ante este panorama, en pequeñas y grandes ciudades, y hasta en los más humildes pueblos del país, campea el fenómeno de la corrupción pública y privada, que parece ser un mal endógeno de nuestra estructura política y social. Desde la “mordida” que se ofrece y se acepta para pasar por alto alguna infracción del reglamento de tránsito hasta la comisión que otorga el contratista de alguna obra o servicio público, así como la alianza de políticos y jefes policiales –de todos los niveles- con narcotraficantes.

Así pues, considero que la desigualdad social y la corrupción, como desde hace muchos años lo ha venido señalando públicamente Andrés Manuel López Obrador, son el verdadero origen de los más graves problemas que enfrenta el país.

Por otra parte, la Nación está inserta cada vez más en los grupos económicos internacionales, buscando una mayor penetración de sus exportaciones y alentando las inversiones extranjeras, aunque esto se ha traducido en la instalación de miles de maquiladoras en todo el país que tienen como característica el pagar muy bajos salarios y contratos controlados a través de pseudo líderes, en muchos casos, también corruptos.

Así, la problemática nacional se torna cada día más grave, a pesar de las acciones que el gobierno realiza en el ámbito económico internacional, donde da la impresión de estar ocurriendo una inserción desequilibrada, pues en algunos sectores como el agropecuario no hay equidad.

Es innegable que frente a la compleja situación que vive el país, el Estado requiere de cuantiosos recursos que le permitan promover las soluciones más viables. Pero el gobierno, concebido en sus tres niveles, exige un mayor equilibrio en la distribución de recursos y competencias, para poder enfrentar con mayor eficacia los problemas locales de miles de comunidades, los regionales y los nacionales. Esto es, la magnitud de la problemática nacional demanda un federalismo actuante y eficaz.

La realidad del país requiere de una política social que no se reduzca a paliar algunos problemas de la marginación social; debe ser también una política salarial distinta e impulsora del desarrollo rural e industrial.

En mi consideración, con el regreso del PRI al Gobierno de la República en 2012 con Enrique Peña Nieto como presidente, volvió también, quizás con recobrada vitalidad, el presidencialismo exacerbado, presente en prácticamente todos los ámbitos de la vida política nacional, con rasgos de un serio autoritarismo, muchas veces disfrazado de políticas públicas, pero que han dejado en claro que se trata de un sistema

fuerte, corrupto y sin escrúpulos. Basta recordar algunos ejemplos en los que, ciertamente, no hay evidencia irrefutable que señale al Gobierno de tener una responsabilidad directa, pero sería ingenuo pensar que esté ajeno; ahí están los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero, desaparecidos hasta el día de hoy; los muertos de Nochixtlán, Oaxaca; los muertos de Tlatlaya, Guerrero; los muertos de Tanhuato, Michoacán; el resonado caso de la fuga del Chapo Guzmán; la llamada “Casa Blanca” de la familia presidencial; los empresarios favorecidos con contratos supermillonarios, como Grupo HIGA; la clase priísta, que desdeña el respeto a la legalidad; los presupuestos amañados y politizados para las entidades federativas y la Ciudad de México; el caso del hoy prófugo ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte o del sonoreense Guillermo Padrés, ambos señalados por muy graves actos de corrupción en perjuicio del erario estatal y federal; Gabino Cué, Gobernador de Oaxaca, que hace seis años representó la esperanza de los oaxaqueños para dismantelar y desterrar el sistema priísta, de corrupción y abuso, y no lo hizo, propiciando el retorno del mismo PRI al gobierno del estado en este 2016 con Alejandro Murat al frente, entre muchos otros casos que ejemplifican al México de hoy que, además, deberá enfrentar un enorme reto en su política internacional, ante el triunfo electoral de Donald Trump, que acabó por convertirse en el Presidente Electo de los Estados Unidos de América.

Todo ello, contrasta con los esfuerzos de millones de ciudadanos en todo el país que día a día se enfrentan a las dificultades que representa la economía nacional para subsistir dignamente y la escalada de inseguridad que condiciona el desarrollo integral de las familias. Ese es el México del siglo XXI.

CAPITULO II.-

FEDERALISMO Y CENTRALISMO

2.1 Consideraciones Generales.

De acuerdo con las diversas definiciones acerca del Federalismo, hay una completa coincidencia en que se trata de una forma de gobierno por la que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una Constitución.

Una Federación suele crearse mediante la unión política de dos o más entidades anteriormente independientes bajo un gobierno soberano que en ningún caso se atribuye los poderes propios de esas entidades o estados. Se diferencia de una confederación, en que ésta es una alianza de países independientes que mantienen sus respectivas autonomías, unidos en acciones o cooperación para asuntos específicos de interés mutuo.

En un Estado Federal, los actos del gobierno central pueden afectar de modo directo tanto a los estados federados como a los ciudadanos en lo individual, mientras que en una Confederación, tales actos suelen afectar de una manera directa a los países miembros y sólo por vía indirecta a los ciudadanos.

Una Federación se distingue también de los llamados Sistemas Unitarios, en los que el gobierno central mantiene el poder principal sobre unidades administrativas que son prácticamente órganos del gobierno central. Gran Bretaña, por ejemplo, tiene un Sistema Unitario de Gobierno Parlamentario. **Y algunos gobiernos aparentemente federales son en realidad sistemas centrales, como en nuestro propio país, que durante décadas ha sufrido un federalismo viciado por los excesos presidencialistas y un régimen fiscal complejo que dificulta el acceso de los Estados y Municipios a recursos propios, más allá de los recursos federales que les son transferidos y de los que dependen casi por completo.**

Hablando en términos generales, las distinciones entre los Gobiernos Federales, Confederaciones y Sistemas Unitarios o Centralistas, son relativas y difícilmente delimitables. Dentro de los países que tienen en esencia sistemas federales de gobierno se incluyen a Estados Unidos y Canadá, entre otros, con características propias en orden a la determinación y extensión de facultades y poderes, en las distintas unidades administrativas que componen el país.

También México tiene una estructura jurídica federal, conforme a lo establecido por el artículo 40 constitucional, **pero lo desorbitado que en la práctica se encuentra el desempeño del ejecutivo federal y el control que ha ejercido durante muchas décadas sobre los otros**

poderes de gobierno -el legislativo y el judicial- nos ha llevado a prácticas centralistas que se manifiestan desde la manipulación política de recursos públicos hasta la desaparición de poderes estatales por razones partidistas o por simple conveniencia del Poder Ejecutivo Federal. A nivel local también se dan prácticas abusivas de los Gobierno Estatales hacia los Municipales, a quienes se condicionan, muchas veces, obras, recursos, programas y acciones.

En el Estado Federal, al gobierno central le son asignados poderes concretos. Tiene soberanía plena en relación con los asuntos exteriores y es preeminente con respecto a la administración interna dentro de sus poderes asignados.

Estados Unidos adoptó la forma federal de gobierno en 1789, y la Constitución de los Estados Unidos de América ha sido modelo seguido por muchos países, especialmente de Latinoamérica.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el federalismo externo o internacional, es decir, la unión de diferentes estados soberanos, se ha venido desarrollando como un instrumento eficaz para conseguir la paz entre los pueblos. En Europa y América se han creado diversos organismos supranacionales próximos a la idea federal del Estado, como la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos. Y cada día parece impulsarse la idea del filósofo Emmanuel Kant, quien expresara

que la paz perpetua entre los pueblos puede lograrse mediante una federación mundial de Estados Republicanos.

2.2 Sistema Federal Mexicano.-

De conformidad con el artículo 40 constitucional, la forma de gobierno de nuestro país es la de **una República representativa, democrática, laica y federal.**

Entendemos el concepto de República en sentido opuesto al de Monarquía. En la forma de gobierno monárquico, el soberano es el rey, mientras que en la república el soberano es el pueblo.

La historia universal registra la monarquía absoluta, en cuya cúspide se halla una pretendida personificación divina o el supuesto fiel intérprete de la voluntad celestial y, por lo tanto, su mandato adquiere un supuesto carácter infalible, quedando al resto de los mortales únicamente la obediencia y la sumisión. **La legitimidad de la norma o de la simple orden radica en el origen y el “carácter divino” del monarca.**

“El Estado soy yo”, dijo Luis XIV, monarca francés en plenas funciones a la muerte de su ministro y preceptor, el cardenal Mazarino.

“Sin duda alguna, aquello era hablar claro: el Estado, en lo sucesivo, sería Luis XIV, que se designó a sí mismo como rey por la gracia de Dios, considerándose como la imagen visible del ser supremo en

la Tierra. Los Estuardo, en Inglaterra, habían proclamado ya este principio de la monarquía de derecho divino. Luis XIV era en su propia opinión el sustituto de Dios en la Tierra”¹⁸

Pero los grandes movimientos sociales de la época moderna –la revolución inglesa encabezada por Oliver Cromwell, la independencia de las 13 Colonias de Norteamérica y la revolución francesa de 1789- dieron origen a nuevas concepciones políticas que arraigaron en las sociedades europeas, americanas y del mundo entero.

Montesquieu fue uno de esos pensadores que ejercieron gran influencia a mediados del siglo XVIII.

“La libertad política en un ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro.

“Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.

“Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre

¹⁸ GRIMBERG, Carl. Historia Universal. Tomo 8 “El Siglo de Luis XIV. 1ª ed., Ed. Daimon, 1973. p. 22

la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma del agresor.

“En el Estado en que un hombre solo o una sola corporación de próceres, o de nobles, o del pueblo administrase los tres poderes, y tuviese la facultad de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los crímenes y contiendas de los particulares, todo se perdería eternamente”¹⁹

Estos nuevos conceptos habrían de ir configurando lo que conocemos como **Estado Moderno**, con una clara división de poderes y cada vez más democrático, con base en el reconocimiento de la soberanía popular. Así, en 1789 la Asamblea Constituyente de Francia aprobó la **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano** que en su punto número 3 dice:

“El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella”.²⁰

Ese mismo año habían ya nacido los Estados Unidos de América, bajo un régimen republicano y federal, con sus tres poderes: el ejecutivo,

¹⁹ MONTESQUIEU. “El Espíritu de las Leyes”, cita en “Antología-Textos de Historia Universal”. García Cantú, Gastón. 1ª ed., ed. UNAM. México 1976. p. 145.

²⁰ Op. Cit. P.162

confiado a un presidente; el legislativo, compuesto por dos cámaras, la de diputados y la de senadores, y el judicial, cuya función no sólo era impartir justicia sino velar por la inviolabilidad de la Constitución.

De este modo el Sistema Republicano se modernizaba, **con la característica fundamental de la división de poderes y en que la jefatura del Estado no es vitalicia sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular.**

En cambio, en el régimen monárquico, aun siendo de carácter constitucional o parlamentario, el Jefe de Estado (Rey) “permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre”²¹

Por lo tanto, la república representativa, que es como se constituye nuestro país, según el artículo 40, está ligada indisolublemente al concepto de **soberanía** que la propia constitución establece en su artículo 39, señalando **que reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio.**

²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 16ª ed., Edit. Porrúa. México 1978. p. 89

En cuanto al carácter democrático del régimen republicano, veamos lo que afirma el maestro Felipe Tena Ramírez: “La democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos”²²

Imposible es la existencia de un régimen que beneficie a todos por igual como imposible lo es también un gobierno ejercido por todos. De ahí el carácter representativo del régimen republicano, concepto que al mismo tiempo no debe agotar el carácter democrático que debe tener tanto en su origen como en su ejercicio y en los fines que se propone.

Ése es, precisamente, el espíritu del artículo 41 constitucional al prescribir que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por tal razón nos parece fundamental, para la comprensión de la cualidad democrática que debe tener la República Mexicana, la definición expresa que postula el inciso a) de la fracción II del artículo 3º Constitucional que reza: **“Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen**

²² Op. Cit. P. 93

político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Conforme con esta concepción constitucional, la democracia no logra su cabal realización en la legítima elección de los gobernantes, sino que se requiere de una serie de mecanismos jurídicos, sociales, políticos, culturales, económicos, que favorezcan el progreso del individuo, la familia y la sociedad en su conjunto.

Con estos propósitos, el Estado debe crear un marco jurídico que regule con eficacia las relaciones individuales y sociales, haciendo prevalecer los intereses de la Nación.

Por su naturaleza, la acción jurídico-política del Estado es inacabada, pues la evolución social siempre estará exigiendo nuevas formas de relación y resolución a nuevos problemas. **Lo importante en todos los actos de poder y de gobierno es preservar la libertad y evitar medidas de gobierno despóticas, tiránicas u oligárquicas, con las que se niegue la esencia de la democracia: el mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo.**

La laicidad es un concepto que atañe a la calidad del Estado sin una religión predominante ni mucho menos obligatoria en su profesión para los habitantes del mismo, y los actos de autoridad deberán responder estrictamente a esa cualidad que no tiende más que a promover el respeto absoluto a la libertad de creencias que la propia Constitución establece.

Federalismo es equilibrio de poder y autonomía de las partes en un Estado de Derecho; es forma de gobierno que hace posible la unidad en la diversidad y permite ejercer y distribuir el poder público entre las partes que integran la Nación.

El origen de estas ideas surge del pensamiento político, entre otros, de Montesquieu, en el capítulo primero del “Espíritu de las Leyes”, donde el autor define al Federalismo como **una sociedad de sociedades, que forma una nueva estructura de poder, con todas las ventajas del gobierno republicano y la fuerza exterior de una monarquía.**

El Federalismo mexicano se ha definido como “el sistema de gobierno más adecuado a su realidad social, a su tradición histórica y a su cultura política.”²³

Esa realidad de nuestro país se refiere a los avances logrados en el ámbito socioeconómico y cultural, así como en el aspecto político. Sin embargo, tales avances están lejos de alcanzar una dimensión justa y proporcional en las diversas regiones del país, siendo de una gran magnitud los índices de pobreza, desempleo e inconformidad social, sobre todo en los estados del sur y sureste del país, sin que esto quiera decir que en los demás estados no existan tales problemas, aunque no de la misma magnitud.

²³ DANTON RODRÍGUEZ, Luis. Las Perspectivas del Federalismo Mexicano. Coloquio. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1992. p. 33.

“A pesar de que constitucionalmente México es un Estado Federal, en las autoridades federales se han concentrado funciones determinantes que mutilan la autonomía de las entidades federativas.”²⁴

Es indispensable frenar y revertir esas deformaciones y descentralizar numerosas actividades que podrán darle sustento al auténtico federalismo.

El municipio libre, célula fundadora del Estado Federal, jamás ha existido en México y lo que vemos son municipios marginados y sin recursos para cumplir cabal y autónomamente ninguna de las funciones y servicios que la Constitución les concede como facultades o atribuciones.

Por otra parte, los gobiernos estatales deben dejar de reproducir el presidencialismo autoritario y se termine la discriminación y selectividad en la asignación de recursos a los municipios.

El federalismo mexicano debe tener los cambios necesarios para asegurar que los millones de pobres que hay en el país cuenten con los apoyos sociales que les permitan elevar su nivel de vida y tengan acceso a los bienes indispensables a que todo ser humano tiene derecho. Estoy seguro que ningún modelo de desarrollo puede gozar de bases firmes

²⁴ VALERO, Ricardo. Las Perspectivas del Federalismo Mexicano. Coloquio. Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1992. p. 46.

cuando no se atienden las demandas fundamentales de millones de mexicanos.

Para ello es preciso que el Estado se decida a liberar recursos que satisfagan las necesidades de alimento, salud y vivienda, recursos que sólo podrán obtenerse mediante una reforma fiscal que amplíe la base de contribuyentes y que combata la corrupción a fondo, al tiempo que disminuya drásticamente las percepciones de los altos funcionarios y de los legisladores, eliminando de tajo la discrecionalidad con que se auto asignan elevados sueldos y compensaciones los integrantes de los ayuntamientos en el país. **Hoy observamos en una gran cantidad de ayuntamientos que, en uso de una mal entendida autonomía, presidentes municipales, síndicos y regidores acuerdan presupuestos en que se otorgan elevadísimos sueldos y compensaciones, muy por encima del término medio de las regiones a que pertenecen.**

El pueblo de México no puede tomar en serio ninguna propuesta que no vaya acompañada de acciones que garanticen la honestidad y austeridad en el manejo de los recursos públicos.

Antes de emprender cualquier política de gobierno, debe reestructurarse la administración pública, prohibiendo cualquier relación de los servidores públicos con la realización de negocios privados, lícitos o ilícitos, a fin de evitar la suspicacia en el

desempeño honrado de su función. En ese sentido, quizás de algo sirva la reciente reforma al artículo 113 Constitucional, que permitió la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, aunque será necesario esperar a que el mismo se ponga en marcha de manera cabal y que, sobre todo, exista la voluntad política suficiente para hacerlo valer. Esperar, por ejemplo, a que se cree la Fiscalía Anticorrupción y empiece a actuar.

Al mismo tiempo, México requiere de un Poder Legislativo Federal que vigile constantemente las acciones del gobierno y que en cualquier momento se pueda remover al servidor público que incurra en negligencia, ineficiencia o corrupción, además de las responsabilidades penales o administrativas que se le pudieran fincar. Para ello, debe ser eliminado el fuero de que gozan los altos funcionarios de la administración pública federal.

Los nuevos tiempos exigen una total transparencia en el manejo de los recursos públicos. El Ejecutivo debe cumplir estrictamente con lo que determinen los legisladores, sin que se mantengan trampas legales que le permitan eludir esas decisiones, como sucede en el caso del Presupuesto de Egresos, que prácticamente nunca se respeta en los términos aprobados por la Cámara de Diputados.

2.2.1 Principios del Federalismo Mexicano y su Marco Jurídico Constitucional.

El Estado Mexicano está constituido en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación. (Artículo 40 Constitucional).

Los estados-miembros son instancia decisoria suprema –según terminología de Séller- en lo referente a su régimen interno, característica misma que posee la federación.

El artículo 124 Constitucional establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México...”, por lo que la competencia, de origen, pertenece a los Estados y a la Ciudad de México.

Según el Dr. Jorge Carpizo, el Estado Federal Mexicano posee los siguientes principios:

“Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas. Estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (Artículo 40 Constitucional).

“Entre la federación y las entidades federativas existen coincidencias de decisiones fundamentales (Artículos 40 y 115 Constitucionales).

“Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución, en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el Pacto Federal suscrito en la Constitución General, **que es la Unidad del Estado Federal.** (Artículo 41 Constitucional).

“Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas. Todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas”²⁵

El Federalismo está incrustado como idea primordial y esencial del orden jurídico mexicano, toda vez que es uno de sus pilares.

En México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales de la federación coincidan, sean las mismas, tal y como la Constitución lo señala. Es decir, se requiere vigilar la constitucionalidad de los actos del gobierno federal.

Por otra parte, cada entidad federativa se da a sí misma su propia Constitución, en ejercicio de su autonomía, que es muy diferente a la de soberanía.

²⁵ CARPIZO, Jorge. “Sistema Federal Mexicano”, en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 3 Edic. INAP. México, 1981. p. 14.

“Mientras desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado, **autonomía implica un poder jurídico limitado**, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar”²⁶

Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado Federal. Sin embargo, en la esfera de su competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que marca, como ya se mencionó, la Ley Fundamental.

El Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados.

El Estado Unitario se encuentra unido política y constitucionalmente, y las distintas regiones que lo componen carecen de gobierno propio. La Confederación de Estados está compuesta de Estados libres y soberanos con gobierno propio cada uno de ellos, por lo que las decisiones adoptadas por la Confederación producen efectos en cada uno de los Estados componentes, **sólo hasta que así lo decide cada Estado.**

En la Federación, los Estados-miembros ceden su soberanía exterior y algunas facultades interiores a favor de la Federación, reservándose aquellas que no otorgó.

²⁶ Op. Cit. P. 17.

Es decir, en la Federación, los Estados-miembros ceden muchas de sus facultades al gobierno federal, con el objeto de mantener la unidad política, pero se reserva las necesarias para su gobierno interno.

El origen histórico de la federación puede ser un pacto de Estados preexistentes o la adopción de la forma federal por un Estado centralizado.

En el primer caso, el poder central se formó de lo que las partes le cedieron (atribuciones y facultades), y en el segundo caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central. **Este último es el caso de México y en ello coincide el Maestro Ignacio Burgoa en su obra Derecho Constitucional Mexicano.**²⁷

Las entidades federativas se encuentran obligadas por el Pacto Federal. Es por esto que, teóricamente, se ha celebrado un contrato, y la Constitución es el fundamento del Estado, la base del orden jurídico.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra sustentada en los artículos 40 y 41 Constitucionales, cuyo análisis iremos ampliando a lo largo de la presente investigación.

El origen histórico del federalismo es importante, en cuanto al ejercicio de las facultades –tanto del gobierno federal como de los estados-. Es por esto que nuestra Constitución adoptó el sistema

²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed., Ed. Porrúa. México 2005.

contemplado por el artículo 124: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México...”

Este sistema es una copia del adoptado por los norteamericanos, lo cual es ciertamente inadecuado, toda vez que los orígenes de un país y otro son diferentes. En Estados Unidos, fueron los Estados quienes crearon al poder central, dotándolo de ciertas facultades limitadas, únicamente para asegurar su unidad política. **En México, el poder central dotó de facultades y atribuciones a las entidades, es decir, se desmembró.**

No obstante, creemos que es este principio el que fortalece constitucionalmente a las entidades federativas, ya que son ellas, en principio, quienes gozan de la mayoría de facultades y atribuciones (teóricamente hablando), lo cual tiene lógica, pues lo que se pretende es dar una pronta atención y solución a los problemas sociales por medio de las entidades de gobierno más próximas, que son las autoridades locales, es decir, Estados y Municipios.

Al gobierno federal le competen todos los asuntos que sean estratégicos para la Unión Nacional; tal es el caso de lo relativo a las relaciones internacionales. No olvidemos que las entidades federativas depositan su soberanía exterior en el gobierno federal.

“Es así como de la necesidad de sostener las relaciones internacionales y de hacer respetar la soberanía de la Nación, se sigue forzosamente que el gobierno central debe contar con fuerza pública y con recursos económicos. La Federación debe disponer, pues, de un ejército y de una Hacienda”²⁸

2.3 Facultades Explícitas, Implícitas y Concurrentes.

Los poderes federales tienen facultades expresamente conferidas únicamente. Por lo tanto, cualquier ejercicio de facultades no conferidas representa un exceso y una contravención jurídica.

Así, las facultades de los poderes federales no son susceptibles de interpretación ni ampliación, toda vez que el intérprete en cualquiera de estos casos sustituiría indebidamente al legislador, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales.

Sin embargo, esta restricción que aparentemente tienen los poderes federales se ve reducida en gran medida, gracias a las llamadas Facultades Implícitas de que gozan y que se consagran en la fracción XXX

²⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 16ª ed., Ed. Porrúa. México, 1978. p. 114.

del artículo 73 Constitucional. Estas facultades se refieren a los medios que puede autorizarse por sí mismo el Poder Legislativo o a cualquiera de los poderes federales, para poder ejercer sus Facultades Explícitas.

Una facultad implícita puede justificarse solamente cuando se acrediten los siguientes elementos:

“La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse.

“La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría ejercerse la segunda.

“El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento”²⁹

En Estados Unidos de América, el gobierno federal ha logrado, a través de los años, ampliar sus facultades, autorizándose facultades implícitas y su intervención abarca ya todas las esferas competenciales. Es decir, todas las llamadas Facultades Implícitas se han convertido en facultades nuevas, ligadas con las Explícitas.

En cambio, en nuestro país la evolución del federalismo al centralismo no se ha operado por medio de subterfugios, ni ha sido necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los estados nacidos en un federalismo teórico e irreal no han

²⁹ Op. Cit. P. 117.

presentado resistencia a los avances de la centralización, ni han defendido celosamente sus facultades, como los estados de la Unión Americana.

“En México, el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los estados y que, además, éstos aceptan.”³⁰

Existen también las llamadas Facultades Concurrentes, que implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. *Ello, de conformidad con la interpretación de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001.*

Este tipo de facultades en México se observan en materias como la educativa, salud, asentamientos humanos, seguridad pública, protección civil y deportes.

³⁰ IDEM p. 120.

2.4 El Estado Centralista

Cuando los órganos estatales se imponen soberanamente sobre el pueblo, dentro de un mismo territorio, y no existe reparto de competencias entre la persona jurídica estatal y otras personas jurídicas territoriales que puedan invocar poderes decisorios, estamos en presencia de un Estado Unitario o Simple, es decir, un Estado con organización centralista.³¹

En caso contrario, se trata de la descentralización administrativa, regional o federal, según sus grados de intensidad.

El Estado Centralista configura a los elementos del Estado de modo estricto, partiendo de un Centro único impulsor, situado en la capital del Estado. Las subdivisiones territoriales de carácter administrativo ignoran su autonomía. A lo sumo, existe descentralización administrativa. No se da reparto de competencias como entre el Estado y las entidades federativas.³²

Por otra parte, la historia mundial nos ha enseñado sobradamente que el Absolutismo y el Autoritarismo han propendido y propenden a la Centralización.

³¹ LUCAS VERDÚ, Pablo. “Centralismo-Regionalismo-Federalismo”, en Revista Documentación Jurídica, No. 13. Madrid, 1987. p. 33.

³² Op. Cit. P. 34

Federar es independizar unidades políticas que carecían de autonomía dentro de un orden común. El Federalismo supone la integración social de elementos unificadores y de elementos independizadores, logrando la cohesión nacional sin menoscabo de la libertad y autonomía local.

2.5 Administración Pública Paraestatal. La Descentralización.

La Descentralización es la transferencia de actividades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno federal y sus dependencias hacia niveles de gobierno regionales y locales, unidades subordinadas de sus dependencias, autoridades funcionales u organizaciones desconcentradas, gubernamentales o no.

En derecho administrativo, según Rafael Martínez Morales, la expresión “descentralización” está reservada para significar a determinados organismos del poder ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta³³.

“La descentralización como forma de organización administrativa surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones

³³ MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Vol 3 BIBLIOTECA DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS. Harla. México, 1997.

gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento, influyó la incursión del estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.”³⁴

Es en 1830 cuando por primera vez se crea un órgano descentralizado: el Banco de Avío. Pero será a partir de la etapa posrevolucionaria cuando se multiplica el número de entes descentralizados, en los ramos financiero, energético y de comunicaciones principalmente.

En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Lo anterior con base en el artículo 90 Constitucional, que establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal.

En relación a lo anterior y conforme a la propia Ley, son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

³⁴ Idem.

El objetivo de las entidades paraestatales es, en términos generales, auxiliar al Gobierno Federal en el manejo de las áreas consideradas por el Estado como estratégicas y prioritaria, como lo son, de acuerdo con el artículo 28 Constitucional, las relativas a la acuñación de monedas y emisión de billetes, correos, telégrafos, petróleo, generación de energía nuclear, electricidad, entre otras.

Por lo que respecta a las empresas de participación estatal mayoritaria, se considera como tales a las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en las que el gobierno federal sea propietario de más del 50% del capital social o que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal y/o que a éste corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

En relación a los fideicomisos públicos, son aquéllos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo,

que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En todos ellos, la SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO funge como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Corresponde al Presidente de la República agrupar a las Entidades Paraestatales por sectores definidos con base en el objeto de cada una de dichas entidades. La intervención del Ejecutivo se hará precisamente a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento y ésta fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Es oportuno señalar que en la medida en que el Estado Mexicano ha ido desincorporando las empresas a su cargo, se ha dado la disminución de la administración pública paraestatal. Sin embargo, el número de empresas que mantiene bajo su control, le obliga a un manejo eficiente y de conformidad con la legislación vigente.

La descentralización administrativa puede subdividirse en tres tipos: Desconcentración, Delegación y Devolución.

Se entiende por DESCONCENTRACIÓN al proceso de redistribución en la toma de decisiones entre los distintos niveles de la autoridad central.

La DELEGACIÓN se define como la transferencia de responsabilidades y poderes desde el gobierno central hacia organizaciones semiautónomas que no están controladas completamente

por el primero, pero en última instancia actúan bajo la responsabilidad del mismo.

La DEVOLUCIÓN se refiere a la transferencia de poderes del gobierno central hacia gobiernos locales independientes.

La anterior clasificación, obra de Remy Proud' Homme³⁵, considero que es la más acertada para comprender los conceptos básicos de la descentralización en sus clases y niveles, aunque, desafortunadamente, no es la usada de manera general, ya que **cuando usamos el término “descentralización”, confundimos lo que en párrafos anteriores definimos como “devolución”**.

Cabe mencionar que en años recientes se ha verificado una descentralización de funciones –Devolución- en distintas materias, como la educativa, en que ha sido tan gradual y paulatino este hecho que prácticamente se ha reducido a la transferencia de recursos económicos para que sean los gobiernos estatales los que efectúen los pagos de las nóminas a los mentores y funcionarios anteriormente denominados “maestros federales”, dándose por añadidura una ambivalencia en el aspecto laboral, puesto que en todos los estados de la República existen “maestros estatales” y “maestros federales”, contratados con prestaciones y remuneraciones diferentes.

³⁵ PROUD'HOMME, Remy. “On the dangers of the decentralization”. Policy research working paper. Febrero de 1994, p. 58.

En forma análoga funcionan las delegaciones de diversas Secretarías de Estado, que en la práctica se reducen a ser simples puentes de vinculación entre la federación y los gobiernos estatales.

El constitucionalista Jorge Sayeg Helú, cita a Mousk Heli, quien considera que hay tres tipos de descentralización: la Descentralización propiamente administrativa (el municipio), la descentralización provincial (provincia autónoma) y la descentralización federal (estado-miembro), y que la verdadera naturaleza jurídica del ESTADO FEDERAL es ser un tipo especial de ESTADO, en el cual la descentralización se opera en muy alto grado. Las características de la descentralización federal –dice-, son dos principalmente: **La autonomía constitucional de las colectividades-miembros, y la participación de ellas en la creación de la voluntad general.**

La descentralización se refiere tanto a un proceso como a un estado terminal, en el cual emerge un nuevo sistema de organización económica, política y social.

Esto implica una serie de modificaciones del sistema económico, político y social en el país que se pretenda aplicar el proceso de descentralización, entendido éste como elemento importantísimo para consolidación del federalismo.

CAPITULO III.-

LA ACTUALIDAD DEL FEDERALISMO MEXICANO.

3.1 ASPECTOS FUNDAMENTALES.

Al redactar estas líneas de mi trabajo de tesis profesional, estamos viviendo los últimos meses del año 2016, por lo que hace cerca de 16 años, Vicente Fox llegó a la Presidencia de la República, con toda la fuerza y legitimidad; hecho mismo que representaba, a los ojos de la mayoría de los mexicanos, la ruptura de la hegemonía partidista priísta, enraizada en México por más de 70 años, pero no sólo eso, se trataba de una renovación moral absoluta en las altas esferas del poder político. Entonces, había un gran ánimo social y se avizoraban cambios en la estructura política mexicana, en la manera de ejercer el poder público y en las propias políticas públicas, con la esperanza de que por fin llegara al país el tan ansiado desarrollo social incluyente y solidario.

Pasó todo el sexenio foxista y llegó, muy cuestionado, el gobierno de Felipe Calderón, con el señalamiento de un fraude electoral cometido en contra, se dijo, de Andrés Manuel López Obrador. Junto con Calderón, llegó a México la etapa de violencia, polarización y delincuencia organizada, que ha cobrado miles y miles de muertes a lo largo y ancho de todo el territorio nacional.

En general, el desánimo popular se volvió a apoderar de las conciencias ciudadanas, que voltearon nuevamente hacia el PRI, que presentó, en 2012, a un candidato joven, de imagen fresca y que rápidamente se posicionó al frente de las preferencias electorales. Enrique Peña Nieto, quien ganó la Presidencia de la República, representando con ello, el retorno del “nuevo PRI”, se dijo, pero en realidad se trató del mismo viejo sistema priísta, aunque con renovados bríos.

Han pasado cuatro años ya del gobierno de Peña Nieto y el país se percibe hundido en una grave crisis de inseguridad, económica y social. Pero sobre todo, se tiene la percepción de que en el país existe corrupción generalizada en todos los órdenes de gobierno, con el mismísimo Presidente de la República al frente. Y también a su esposa.

En general, durante los gobiernos panistas –de 2000 a 2012-, se fue dando una especie de empoderamiento de los gobiernos estatales que se vio reflejado en la transferencia de más recursos a las entidades, sin que ello representara un fortalecimiento al federalismo, ya que dichos recursos sólo han servido para actos de corrupción y obras “faraónicas” con tintes electorales, sin que los municipios –base de la organización política mexicana- hayan adquirido fortaleza institucional y financiera.

El retorno del PRI a Los Pinos, trajo de regreso el sistema centralista, autoritario y con un presidencialismo exacerbado.

Evidentemente, ello también en menoscabo del federalismo mexicano de por sí debilitado.

En este Tercer Capítulo me referiré al Federalismo Fiscal y algunos de sus aspectos centrales; asimismo, haré referencia al Federalismo en Materia de Seguridad Pública que, me parece, es de suma trascendencia por las implicaciones que representa en su aspecto policial y, por último, habré de referirme al Municipio en México desde la perspectiva del Federalismo, por tratarse, como lo acabo de referir, de la célula básica de la organización política en México.

He elegido esos tres grandes temas como ejemplo de lo que en México sucede en materia de federalismo.

Finalmente, recojo las opiniones de algunos de los más reconocidos y prestigiados juristas mexicanos en el marco de la Primera Mesa del Seminario “Federalismo Constitucional Mexicano”, al que tuve la oportunidad de asistir, este mismo año, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y cuyas expresiones coinciden a cabalidad con el argumento central de este trabajo de tesis: Que la Norma Constitucional que establece el Federalismo en nuestro país es Ineficaz.

3.2 Federalismo Fiscal en México

Tomando en consideración los distintos tipos de facultades de los poderes federales, muy inherentes al federalismo mexicano, señalo que esta forma de Estado es la que propicia la necesidad de establecer un sistema de coordinación fiscal, en virtud de las llamadas facultades concurrentes.

Algunos tratadistas coinciden en que el Estado tiene de *manera originaria* un poder para establecer tributos, lo importante es distinguir los alcances y límites de dicho poder, pues ninguna potestad fiscal es *ilimitada*, ni puede tener fundamentos extra o super constitucionales³⁶.

De la Garza define al poder tributario como la *facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares una obligación de aportar una porción de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas*³⁷.

Cabe mencionar que el poder tributario no se exige en el momento mismo de cobrar la contribución, sino cuando actúa *soberanamente*, determinando cuáles son las situaciones de hecho que, al producirse, obligarán a los particulares a efectuar el pago de las contribuciones que se generaron.

En México, la Constitución Política establece en el artículo 31 fracción IV la necesidad de que la imposición se realice mediante *leyes*. Esta potestad tributaria es conocida como *potestad tributaria normativa*, y es definida como *“aquella que tiene un ente público de hacerse de*

³⁶ DE LA CUEVA, Arturo. Derecho Fiscal. 3ª ed. Ed. Porrúa. México, 2007. p.39

³⁷ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. 24ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002. p.207

recursos provenientes del patrimonio de los sujetos que se encuentren en condiciones de sufragar el gasto público, siempre con fundamento en las normas jurídicas, preferentemente de índole constitucional³⁸.

3.2.1 Facultades impositivas de la Federación, Estados y Municipios

El ejercicio de la potestad tributaria debe ajustarse a los lineamientos señalados por la Constitución, tanto en lo referente al establecimiento de los tributos como en la actuación de la autoridad en la aplicación de la ley, restricción a la que identificamos como el límite a la potestad tributaria del estado.

El establecimiento de un tributo no puede transgredir las garantías del gobernado, pues en ese caso, el contribuyente tiene medios de defensa para dejar sin eficacia un tributo nacido en contra del orden Constitucional.

El artículo 73 Constitucional, en su fracción VII, indica que el Congreso de la Unión tiene facultades para “*imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto*”. De igual manera, señala expresamente en la fracción décima,

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y

³⁸ PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy en *Manual de Derecho Tributario*. Coor. Miguel de Jesús Alvarado Esquivel. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 2008. p.125

nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

De igual manera, y con el ánimo de otorgar un carácter federal a ciertas contribuciones, especifica en la fracción XXIX,

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior; 2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º Especiales sobre:

a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal; g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Éstas son facultades *expresamente* otorgadas a la Federación por nuestra Carta Magna. Pero recordemos que el artículo 124 señala muy claramente que *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

De todo lo anterior, es evidente que la federación optó por reservarse ciertas materias a su favor, otorgando a los Estados la facultad de imponer contribuciones en todas aquéllas áreas diferentes a las que ella se reservó para sí.

Los municipios, por su parte, encuentran regulada su actuación en la misma constitución, al señalar el artículo 115 que,

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos

a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

La misma disposición constitucional, faculta a los ayuntamientos para proponer a las legislaturas locales, en el ámbito de su competencia, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Los recursos que integran la hacienda municipal son ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen.

3.2.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste, básicamente, en la capacidad que tienen la Federación y los estados para firmar convenios de coordinación fiscal. Por medio de estos convenios, los estados limitan su potestad tributaria a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.

Debido a que todas las entidades federativas se encuentran actualmente adheridas a dicho sistema, los dos impuestos más importantes, es decir, el ISR y el IVA, son establecidos y administrados por la Federación, por lo que ésta controla alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país. Esta situación genera una clara dependencia financiera de los estados y de los municipios en relación con la Federación³⁹.

Los lineamientos del sistema de coordinación se encuentran establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, cuyo objeto es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y la Ciudad de México, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Las participaciones se articulan a través de reglas y fórmulas que integran el llamado “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, mismo que se describe a continuación en sus rasgos generales.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varios tipos de fondos participables. Sin embargo, son dos los más importantes fondos, pues cuando las entidades federativas se adhirieron al sistema, fue tomando en consideración éstos:

³⁹ SERNA DE LA GARZA, José María. Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2004. p.23

- **Fondo General de Participaciones.-** Este fondo está compuesto por el 20% de la recaudación federal participable⁴⁰ que obtenga la federación en un ejercicio.
- **Fondo de Fomento Municipal.-** Se integra con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

3.2.2.1 Organismos de la Coordinación Fiscal

A la par de la legislación vigente en la materia, existe un grupo de órganos encargados de la regulación y vigilancia del sistema tributario coordinado. Tales órganos son los siguientes:

- Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- Junta de Coordinación Fiscal
- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Grupos de Trabajo y Grupos Técnicos

⁴⁰ Ésta es la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

- a) **Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.-** Funge como órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y se integra por representantes de las haciendas públicas del Gobierno Federal y de cada una de las 32 entidades federativas. Se reúne al menos una vez al año. Entre sus facultades de mayor relevancia se encuentra la de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos, las medidas de actualización y de mejora del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- b) **Junta de Coordinación Fiscal.-** Es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Junta se forma con los mismos integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- c) **Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.-** Es el organismo que atiende en forma cotidiana los asuntos que se generan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cuenta para este fin con 7 grupos de trabajo y 6 grupos técnicos que se integran con representantes operativos de la Hacienda del Gobierno Federal y de ocho Entidades Federativas que a su vez representan a la totalidad de ellas. A su vez, la propia comisión se forma con los titulares de las haciendas de ocho Entidades Federativas y del Gobierno Federal. Dentro de sus facultades más importantes tiene la de vigilar la creación e incremento de las participaciones federales a las Entidades Federativas y Municipios.

- d) **Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.-** También conocido por sus siglas como INDETEC, es un organismo cuyas funciones consisten en tareas tales como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; en la realización de estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; así como la de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el los grupos de trabajo emanados del propio Sistema Nacional.
- e) **Grupos Técnicos.-** Son órganos de apoyo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que crea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación de las funciones administrativas de ingresos federales coordinados, así como para emitir lineamientos en el ámbito de las tareas y compromisos de la colaboración administrativa en materia fiscal entre la Federación y las entidades.

3.2.2.2 Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Al considerar a los Estados como entidades libres y soberanas, fue preciso establecer un mecanismo voluntario, libre de toda coacción, por el cual se determinara su participación en el sistema de coordinación fiscal, pues ésta implicaba una renuncia a algunas de las potestades tributarias que la Constitución Política previamente les había concedido.

En congruencia con tales presupuestos se estableció el Convenio de Adhesión como el medio idóneo para la integración de las Entidades Federativas al multicitado Sistema. Dicho Convenio es celebrado por las Entidades con la Secretaría de Hacienda, debiendo ser aprobado por las legislaturas locales. Posteriormente debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del estado respectivo, comenzando a surtir sus efectos a partir del día siguiente a la publicación que suceda en último lugar.

La adhesión debe llevarse a cabo integralmente, es decir, no puede haber reservas en relación con algún aspecto del Convenio. Considero oportuno precisar algunas notas respecto a la naturaleza jurídica del convenio en general y del convenio o contrato de adhesión, en lo particular.

En primera instancia el contrato, al igual que el convenio, es un acuerdo de voluntades. Este acuerdo de voluntades tiene por objeto dar nacimiento a una relación jurídica mediante la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones. Tales derechos y obligaciones dan carácter bilateral a la relación jurídica derivada del acuerdo de voluntades; es decir, cada uno de los sujetos será titular tanto de derechos como de obligaciones en virtud de la manifestación libre de voluntad que previamente efectuaron.

Los elementos esenciales, sin los cuales no puede existir el contrato ni el convenio son el consentimiento, el objeto y el nexo causal. El consentimiento es el acuerdo de voluntades mismo; el objeto es la materia del contrato, la creación de derechos y obligaciones; y el nexo causal consiste en la relación que debe existir entre la manifestación de voluntad y las consecuencias jurídicas que se han de producir.

Para Manuel Borja Soriano, especialista en materia de Obligaciones, resulta un tanto complicado definir qué elemento es el que caracteriza a este tipo de convenios. Pareciera que la voluntad, elemento esencial del convenio, de una de las partes se impone, hasta cierto punto, a la otra. Es quizás eso, considera, lo que caracteriza a este tipo de convenios.

Es aquí cuando comienza una verdadera discusión acerca de la naturaleza jurídica del contrato o convenio de adhesión, pues algunos autores consideran que falta el elemento volitivo de una de las partes, transformando a este convenio en un acto jurídico unilateral. Por el contrario, algunos otros autores defienden la postura de que el convenio de adhesión es un acto auténticamente bilateral, pues la voluntad de ambas partes es la que determina el nacimiento de consecuencias jurídicas para ambos. El acto mismo de adhesión encarna la manifestación libre de la voluntad; sin la aceptación de las cláusulas no ha de nacer la relación jurídica.

Cabe mencionar que actualmente todos los Estados se encuentran adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, hasta el día de hoy, no ha obrado solicitud alguna de separación del sistema. Aun así, es preciso estudiar y tratar de determinar los supuestos por los cuales, en un caso determinado, una entidad podría separarse del SNCF.

3.2.2.3 Separación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Voluntad es el acto consciente de decisión, resultante de una actividad mental y no de un acto instintivo. La voluntad refleja todo un proceso analítico que determina una acción o una omisión. La voluntad es también, como lo hemos estudiado con anterioridad, un elemento esencial

de los contratos y los convenios. Tal voluntad debe estar libre de vicios para ser jurídicamente válida.

La Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, convenida libremente por las Entidades Federativas y el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda, supone una previa manifestación de la voluntad de ambas partes que se perfecciona en el momento mismo de la celebración del Convenio.

De esta manera, las Entidades, al haber signado un Convenio en virtud de un acto libre realizado en pleno ejercicio de su autonomía, produciendo consecuencias jurídicas, conservan la potestad de, una vez que deje de existir la voluntad que las llevó a adherirse, dejen también de producirse las consecuencias de derecho.

La terminación del Convenio de Adhesión debe ser autorizada por la legislatura local de la entidad cuya voluntad sea separarse del Sistema.

La separación voluntaria de un estado que ya no desea seguir adherido al Sistema de Coordinación Fiscal debe hacerse previamente del conocimiento de la otra parte que suscribió el convenio, es decir, la Federación, pues los efectos que se han derivado de tal convenio han sido para ambas partes, por lo que el acto de separación voluntaria que viene a terminar con él, también acarreará efectos para ambos. Este aviso previo debe hacerse con el tiempo suficiente para que la separación se lleve a cabo de una manera gradual y no resulte de ninguna manera desestabilizador para ninguna de las partes ni económica ni políticamente.

A la par de la presentación del aviso correspondiente, debe también rendirse un informe detallado que abarque el tiempo durante el

cual el estado se mantuvo adherido al Sistema, precisando las cantidades recaudadas por concepto de contribuciones federales y, por su parte, la Federación debe también informar de igual manera los montos de participaciones que entregó al estado durante el mismo lapso y efectuar un cálculo de las que debe entregar hasta que formalmente quede separada la Entidad.

Los efectos que trae consigo la separación del sistema son, principalmente, que la Federación tendrá que volver a asumir las funciones recaudatorias que tenía antes de que la entidad federativa se adhiriera a dicho sistema.

Para la Federación puede resultar un poco complejo, después del acto de separación, la realización de las funciones recaudatorias que hasta ese momento tenía a su cargo la entidad federativa, pues actualmente lleva un sistema único de recaudación en virtud de que todas las entidades se encuentran debidamente adheridas al Sistema de Coordinación Fiscal. Pero tal problema podría resolverse designando a un grupo especial de administración que funcione en la entidad separada para que la recaudación federal siga siendo eficiente y eficaz.

Otro efecto es que la entidad separada dejará de percibir el monto de participaciones por las contribuciones federales que hasta ese momento recaudaba, pero a su vez volverá a asumir aquéllas potestades que originalmente tenía reconocidas y que, mediante el Convenio de Adhesión, había dejado en suspenso a favor de la Federación.

Una vez que se dé por terminado el Convenio de Adhesión, la Entidad Federativa de que se trate seguirá participando de los impuestos

especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, en los términos establecidos en la legislación vigente.

De manera opuesta a la separación del Sistema por voluntad de las partes, se encuentra la separación forzosa que puede darse por diversas causas que de alguna manera vulneran o violan el convenio de adhesión, o bien, ponen en riesgo la estabilidad del Sistema.

En este caso prevalece el respeto al Convenio y a sus cláusulas como justificación de la desincorporación forzosa de alguna Entidad al Sistema de Coordinación Fiscal. Pero también puede darse el caso de que simplemente el Convenio se quede sin materia por haberse agotado ya todas las cláusulas o por haberse hecho imposible el cumplimiento del objeto por causas imputables o no imputables a alguna de las partes. Esta separación forzosa puede obedecer a las siguientes causas:

- a) **Por violación constitucional.-** Nuestra Constitución es la Ley Suprema que rige en el territorio mexicano. Bajo ningún motivo o circunstancia puede ser vulnerada. Cualquier acto que implique una violación a las disposiciones contenidas en la Carta Magna, ineludiblemente traerá consigo una sanción.

La Ley de Coordinación Fiscal expresamente señala que cuando una entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX ó 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá ver disminuidas sus participaciones por resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente a la entidad

afectada y tomando en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Esta resolución se comunica a la entidad afectada, señalando cuál es la violación que la motiva. Esta violación deberá ser corregida por la entidad en un plazo mínimo de tres meses. Si tal violación no es corregida, entonces se considerará que la Entidad deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En la exposición de motivo de la citada Ley de Coordinación Fiscal se consideró que era necesario hacer, de alguna manera, más claro el segundo párrafo del artículo 11 en cuanto a que el plazo mínimo de tres meses para corregir la violación a las disposiciones constitucionales, se establece EN FAVOR DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, pues así no podrá obrar desincorporación alguna sin dar debida oportunidad de corrección de la falta.

Como podemos ver, en este caso la separación procede no porque una de las partes así lo haya requerido, sino porque existe de por medio una disposición expresa que señala que el caso de violación a determinadas disposiciones constitucionales que no sea debidamente corregida, se considera automáticamente separada a la Entidad que cometió la violación.

- b) **Por violación a las reglas del sistema.-** En el mismo artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal se señala como causa de separación del Sistema la falta de cumplimiento del Convenio de adhesión o demás convenios en la materia que hayan sido suscritos por la Entidad Federativa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tal es el caso de los convenios de colaboración administrativa.

Considero bastante lógico que una de las causas por las que la entidad pueda ser forzosamente separada del Sistema sea porque faltó al cumplimiento de las cláusulas establecidas en los convenios que de manera libre suscribió, pues, como ya he manifestado en la sección 1 de mi trabajo, la adhesión encarna un acto mismo de manifestación de voluntad, que produce como efectos obligarse en todas y cada una de las cláusulas, de otra manera, no hubiese sido signado.

En este caso la desincorporación figura como una sanción impuesta a aquélla parte que incumplió con sus obligaciones previamente adquiridas.

Al igual que el acto por el que se adhiere la Entidad al Sistema de Coordinación Fiscal, su desincorporación del sistema, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad de que se trate.

Esta publicación debe hacerse para dar a conocer de manera formal que esta entidad ha dejado de ser parte del sistema al que anteriormente se encontraba adherida. Cabe recordar que de manera directa quién se ve afectado por todas las disposiciones en la materia es el contribuyente, por lo que tiene pleno derecho de conocer bajo qué situación jurídica se encuentra el estado para con el cual tiene la obligación de contribuir.

3.2.3 Realidades del Federalismo Fiscal Mexicano

El origen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal resultó complejo, pues requirió de muchos años de trabajo técnico, propuestas legislativas, cabildeo político y reestructuración legislativa. No se esperaría menos en un sistema federal que inició de manera inversa a la naturaleza misma del federalismo, pues a pesar de estar constitucionalmente reconocida la *soberanía* de las entidades federativas, éstas siempre se han encontrado supeditadas a la voluntad federal.

La Coordinación Fiscal parece perpetuar tal sometimiento a la Federación. Las entidades federativas no poseen la autonomía financiera que debieran, para garantizar un ejercicio político independiente. Las participaciones federales se han convertido en un objeto de constante negociación política, inclusive entre las Entidades federativas y sus municipios.

No dudo que el establecimiento de la Coordinación fiscal haya obedecido a nobles principios, ni que se haya formado con el espíritu de fortalecer las haciendas estatales y municipales. Sin embargo, ningún sistema mantiene puro su espíritu si aquéllos encargados de manejarlo traicionan los principios sobre los cuales fue erigido. Tan grave ha llegado a ser esta situación, que pareciera que nos hemos ya acostumbrado a ver fallar al sistema.

Cuando se ha llegado a este punto, en que están tan trastocados los principios de un sistema establecido cuando aún no permeaba con tanta intensidad el vicio de la corrupción, creo que es momento de efectuar una revisión minuciosa y evaluar si hace falta realizar adecuaciones o modificaciones al mismo.

No puedo hablar de una eliminación del mismo, pues considero que traería consecuencias catastróficas, ya que las entidades federativas no tienen ni siquiera la experiencia tributaria necesaria para encargarse por ellas mismas de la formación y administración de su hacienda, pues organismos como el INDETEC se han encargado de capacitarlas para mejorar el desempeño de su papel dentro del mismo Sistema de Coordinación Fiscal.

No son pocas las críticas que a este Sistema se han hecho; incluso varios estudiosos de la materia han formulado propuestas muy interesantes para reformar este sistema. Sin embargo, dentro de toda esta negatividad resalta la opinión del Dr. Jorge Mora Beltrán, quien afirma que el Sistema de Coordinación Fiscal *ha logrado importantes avances en materia de administración y colaboración fiscal entre las diferentes instancias de gobierno, creando un sistema tributario más simple para los contribuyentes y económicamente más eficiente, al homogenizar impuestos y evitar la doble e incluso la triple imposición*⁴¹.

Así, concluyo que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal evidentemente posee fallas graves, pero está a tiempo de perfeccionarse, no sólo mediante una reestructura normativa, sino también con un manejo más profesional del mismo, ajeno a los intereses políticos que se presentan en los tres órdenes de gobierno.

⁴¹ MORA BELTRÁN, Jorge Armando. *La Reforma del Sistema Federal Fiscal Mexicano*, en “Economía y Constitución: Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo IV”. México, 2001. p. 177

3.3 Federalismo en Materia de Seguridad Pública, en su aspecto policial

“La seguridad pública, como es apreciada en la teoría jurídica, es un servicio que corresponde prestar al Estado en beneficio de los habitantes”.⁴²

Hoy en día en nuestro país, una de las demandas sociales más sentidas por la mayoría de los ciudadanos es la seguridad pública, entendida ésta como “una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y el derecho de las personas, así como de preservar las libertades, el orden y la paz pública”⁴³. Ello, indudablemente demanda el respeto irrestricto a la legalidad.

Es muy conveniente acotar que, para lo efectos del presente trabajo de tesis, me restringí al análisis del tema de la seguridad pública en su aspecto meramente policial, en el entendido de que dicho tema abarca un espectro demasiado amplio e integra aspectos, además del ya referido, administrativos, judiciales y de procuración de justicia que, en todo caso, serían motivo de otra investigación por no tener incidencia directa en el tema central que nos ocupa que es el del federalismo.

⁴² ÁLVAREZ ICAZA, Emilio. *Seguridad Pública, Constitución y Derechos Humanos* en Seguridad Pública. Bajo la coordinación de Pedro José Peñaloza. 2ª ed., Ed. Porrúa. México. 2006. P. 33.

⁴³ MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. *Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 2ª ed., Ed. Porrúa. México, 2012. P. 79.

Como más adelante lo analizaré, el artículo 21 Constitucional sienta las bases de la seguridad pública en México, involucrando a los tres niveles de gobierno –Federación, Estados y Municipios-, con facultades concurrentes.

En el mismo artículo constitucional se establecen los Principios sobre los cuales deberá ejercerse dicha función.

La concurrencia de facultades en seguridad pública, desde mi punto de vista, tiene mucho sentido, en virtud de que la misma debe ser, efectivamente, corresponsabilidad de todas las autoridades en el país, sin distinción de niveles.

La Federación, porque debe contar con cuerpos policiales distribuidos en todo el territorio nacional que le permitan una pronta reacción para garantizar, sobre todo, la seguridad en vías de comunicación y zonas de alta incidencia criminal.

Los Estados y la Ciudad de México, porque deberían ser los responsables del trazado de las estrategias más regionalizadas en materia de seguridad pública y porque deben contar con corporaciones policiales distribuidas en su territorio para colaborar de manera cercana con los municipios, además de que debieran concentrar y sistematizar la información relativa a los diversos fenómenos delictivos de la entidad para, en caso de necesidad, solicitar de la Federación el apoyo pertinente.

Y los municipios, desde luego, porque son la autoridad más cercana a la ciudadanía, y desde la que se perciben de manera más directa los problemas sociales que pueden llevar a diagnosticar certeramente el fenómeno delincriminal. Además, es la autoridad responsable de las labores de prevención, a través de corporaciones de seguridad pública cuya función principal es la de la Proximidad Social. Recordemos también que es en los municipios donde se previene y, en su caso, se sancionan las faltas administrativas.

En general, en México se tiene una percepción de debilidad de los cuerpos de seguridad pública y altos niveles de desconfianza social hacia esas mismas corporaciones por la corrupción que no ha sido combatida en muchos frentes.

“Los cuerpos de policía –en México- presentan en general una formación, perfil y especialización por debajo del estándar internacional, con metodología y procedimientos heterogéneos que dificultan la coordinación y cooperación, potenciándose este factor considerando que existen tres niveles de gobierno y competencias para prevención e investigación”.⁴⁴

Esa opinión que reproduzco, de Genaro García Luna, es reveladora y, en gran medida, condensa la realidad que vive el país en materia de

⁴⁴ GARCÍA LUNA, Genaro. *La Evolución del Modelo de Policía en Seguridad Pública*. Bajo la coordinación de Pedro José Peñaloza. 2ª ed., Ed. Porrúa. México. 2006. P. 227.

seguridad pública. La tendencia del actual gobierno es, sin más, la centralización del ejercicio de la seguridad pública, hacia la Federación y las Entidades, eliminando las corporaciones municipales, como más adelante lo analizaremos, aunque, como dice García Luna, lo realmente importante sería homologar métodos y procedimientos policiales, más que desaparecer o desmantelar las policías municipales.

En suma, la seguridad pública representa una de las prioridades ciudadanas que debe atenderse per siempre velando por el fortalecimiento del federalismo mexicano, respetando las facultades que en la materia tienen cada uno de los tres niveles de gobierno pero promoviendo una homologación integral que dé más y mejores resultados a los ciudadanos, además, con un respeto irrestricto a los derechos humanos. Un reto nada sencillo.

A final de cuentas, la seguridad pública “es uno de los asuntos que mayor atención atrae y mayores debates genera en las sociedades modernas”.⁴⁵

“Los ciudadanos han buscado siempre que se garantice su tranquilidad, su integridad física y la preservación de sus bienes

⁴⁵ MACEDO DE LA CONCHA, Rafael. *El Futuro de la Seguridad Pública en México* en Seguridad Pública. Bajo la coordinación de Pedro José Peñaloza. 2ª ed., Ed. Porrúa. México. 2006. P. 377.

materiales, al tiempo que haya respeto para el ejercicio de sus derechos fundamentales”.⁴⁶

Y, como señala Jesús Martínez Garnelo, si la seguridad pública no cumple con las expectativas ciudadanas, el Estado pierde credibilidad.

3.3.1 La Seguridad Pública en la Constitución Política.

El artículo 21 Constitucional, en su noveno párrafo establece:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

Es aquí donde se establece, de manera fehaciente, la concurrencia de facultades en materia de seguridad pública, entre la federación, entidades federativas y municipios, como ya se ha señalado, lo que también **queda perfectamente establecido en el inciso h de la fracción III del artículo 115 Constitucional, el cual establece que los municipios tendrán a su cargo la función de la seguridad pública,**

⁴⁶ IDEM.

policía preventiva municipal y tránsito, en los términos del artículo 21 Constitucional.

Ahora bien, el mismo artículo 21 Constitucional señala los principios que deberán regir la función policial: ***“La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”***.

Por otro lado, el décimo párrafo del mismo artículo Constitucional se encarga de definir el carácter de las instituciones de seguridad pública y sienta las bases para la coordinación entre los tres niveles de Gobierno:

“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) *La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*

b) *El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona*

podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.

Es de resaltar la solidez, al menos en el texto constitucional que he transcrito, del federalismo en materia de seguridad pública, muy en especial el inciso e), que otorga el carácter de beneficiarios a estados y municipios, de los fondos de ayuda para la seguridad pública, aunque, en los hechos, son pocos, tanto recursos, como municipios beneficiarios en realidad.

Otro aspecto a destacar es el mandato constitucional de involucrar a la sociedad en los procesos preventivos, mediante la evaluación de los mismos; es decir, que la Constitución ordena que se contemple la participación ciudadana como elemento en la construcción de las políticas públicas en materia de seguridad.

Este precepto constitucional es el que da origen a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que, en lo concerniente al

federalismo, a continuación analizaremos. Ello, en relación directa con la facultad que la propia Constitución le confiere al Congreso de la Unión, en la fracción XXIII del artículo 73, que a la letra dice: *“Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución”*.

Ahora bien, la fracción XI del artículo 76 Constitucional establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores: *“Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada”*.

3.3.2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los preceptos más importantes que inciden en el federalismo mexicano

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es reglamentaria del artículo 21 Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la misma:

“La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad

Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional”.

Asimismo, el artículo 2º de esta Ley se encarga de definir a la seguridad pública y establece la obligación del Estado para desarrollar políticas en materia de prevención: *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para

fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas”.

Respecto a este segundo párrafo del artículo 2 de la referida Ley, me parece que, en la inmensa mayoría del territorio nacional es “letra muerta”, debido a la ausencia precisamente de auténticas políticas públicas en materia de prevención del delito, entendiendo, además, que ese factor pasa por una transversalidad institucional y que tan importante es combatir los orígenes de la delincuencia, en su base social, comunitaria y familiar, como sus circunstancias situacionales como el desempleo y la falta de oportunidades.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 4º de la Ley establece de manera clara la debida coordinación entre todas las entidades de gobierno en materia de seguridad pública, al señalar que la coordinación entre las instancias de la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y los municipios, será la base del funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ello, en un marco de respeto a sus respectivas atribuciones.

Ahora bien, el artículo 10 de la Ley establece la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

“El Sistema se integrará por:

I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;

- II.** La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- III.** La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- IV.** La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- V.** La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- VI.** Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
- VII.** El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

En cuanto a la integración del Consejo Nacional, el artículo 12 se encarga de encuadrar su integración, en la que se excluye a los municipios:

“El Consejo Nacional estará integrado por:

- I.** El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- II.** El Secretario de Gobernación;
- III.** El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV.** El Secretario de Marina;
- V.** El Secretario de Seguridad Pública;
- VI.** El Procurador General de la República;
- VII.** Los Gobernadores de los Estados;
- VIII.** El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, (Ciudad de México)y
- IX.** El Secretario Ejecutivo del Sistema.

Para los efectos del presente trabajo de tesis, me parece relevante mencionar que la Ley mandata la existencia y funcionamiento de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Nacional, a las que a continuación me refiero.

Según el artículo 27 de la Ley, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública estará integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y será presidida por el titular de la Secretaría, quien se podrá auxiliar del Comisionado Nacional de Seguridad y el Comisionado Nacional de Seguridad Pública será invitado permanente y suplirá las ausencias del Secretario de Gobernación.

En cuanto a las funciones de esta Conferencia, el artículo 29 establece lo siguiente:

“Son funciones de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública:

I. Impulsar la coordinación de las actuaciones de las dependencias encargadas de la seguridad pública;

II. Promover la capacitación, actualización y especialización de los miembros de las Instituciones Policiales, conforme al Programa Rector de Profesionalización;

III. Elaborar propuestas de reformas a leyes en materia de Seguridad Pública;

IV. Formular, de conformidad con los criterios del Consejo Nacional, el Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones Policiales, cualquiera que sea su adscripción;

V. Proponer medidas para vincular el Sistema con otros nacionales, regionales o locales;

VI. Proponer la adopción y aplicación de políticas y programas de cooperación internacional sobre Seguridad Pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;

VII. Promover criterios uniformes para el desarrollo policial en términos de la presente Ley;

VIII. Integrar los Comités que sean necesarios en la materia;

IX. Desarrollar las especialidades policiales de alto desempeño para hacer frente a los delitos de impacto nacional e internacional;

X. Emitir las bases y reglas generales para la realización de operativos conjuntos de carácter preventivo, entre las dependencias encargadas de la seguridad pública federales, locales y municipales;

XI. Impulsar las acciones necesarias para que los integrantes del Sistema establezcan un servicio para la localización de personas y bienes;

XII. Promover el establecimiento de un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre emergencias, faltas y delitos;

XIII. Procurar que en las Instituciones Policiales se aplique homogénea y permanentemente, el protocolo de certificación correspondiente, aprobado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación;

XIV. Proponer los requisitos que debe contener el Certificado Único Policial;

XV. Definir criterios homogéneos para la recopilación, sistematización y manejo de información por parte de las Instituciones Policiales y promover su aplicación;

XVI. Proponer al Centro Nacional de Información, criterios para el funcionamiento de las bases de datos criminalísticos y de personal de las Instituciones Policiales y para el manejo de información;

XVII. Proponer mecanismos de coordinación, en materia de investigación de delitos, a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;

XVIII. Proponer reglas para coadyuvar en la vigilancia y realización de acciones conjuntas para proteger las instalaciones estratégicas del país, en los términos de la legislación aplicable, y

XIX. Las demás que le otorga esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Por otro lado, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal estará integrada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley, por dos presidentes municipales de cada Estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y dos titulares de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México, nombrados por su Consejo Local.

En cuanto a las funciones de esta Conferencia, el artículo 33 establece lo siguiente:

“La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, tendrá las siguientes funciones mínimas:

- I.** Emitir sus reglas de organización y funcionamiento;
- II.** Proponer y aplicar políticas y programas de cooperación Municipal en materia de Seguridad Pública;
- III.** Promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal;
- IV.** Elaborar propuestas de reformas a las normas de aplicación municipal en materia de Seguridad Pública;
- V.** Intercambiar experiencias y apoyo técnico entre los Municipios;

- VI.** Proponer políticas públicas en materia de Seguridad Pública;
- VII.** Colaborar con las instituciones públicas y privadas, en la ejecución de programas tendientes a prevenir el delito;
- VIII.** Promover en el ámbito Municipal, la homologación del Desarrollo Policial;
- IX.** Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre la materia de Seguridad Pública Municipal, y
- X.** Las demás que establezcan otras disposiciones legales o el consejo nacional”.

En cuanto a la distribución de competencias, el artículo 39 de la Ley establece:

“La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

- A.** Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:
 - I.** Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
 - II.** Respecto del Desarrollo Policial:
 - a)** En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:

1.- Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;

2.- Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;

b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:

1.- El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;

2.- Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;

3.- Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos, y

4.- El desarrollo de programas de investigación y formación académica.

c) En materia de Régimen Disciplinario, proponer al Consejo Nacional los lineamientos para la aplicación de los procedimientos respectivos.

III. Coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, y

IV. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.

B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I. Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;

II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;

III. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;

IV. Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;

V. Asegurar su integración a las bases de datos criminalísticos y de personal;

VI. Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta Ley;

VII. Integrar y consultar en las bases de datos de personal de Seguridad Pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las Instituciones Policiales;

VIII. Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;

IX. Coadyuvar a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial;

X. Establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como garantizar la observancia permanente de la normatividad aplicable;

XI. Integrar y consultar la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento, en las bases de datos criminalísticos y de personal de Seguridad Pública;

XII. Destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;

XIII. Participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país;

XIV. Solicitar la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicables, para que en el ámbito técnico operativo se restrinja de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación, y

XV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.

Los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios”.

En cuanto a los recursos provenientes de los Fondos de Ayuda para la Seguridad Pública, el segundo párrafo del artículo 142 de la Ley establece que “serán distribuidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.

En este sentido, quiero referirme a lo estrictas que son las reglas de dichos Fondos. Hablando específicamente del FORTASEG, antes SUBSEMUN, de este año 2016, de los 46 municipios que integran el estado de Guanajuato, tan sólo 20 resultaron beneficiarios del mismo, lo que nos habla de la disparidad y falta de equidad que existe en la materia, destinando, en los hechos, a los municipios más pequeños y débiles institucionalmente, a seguirlo siendo, mientras se sigue robusteciendo a aquellos que ya de por sí tienen cierto grado de fortaleza, tanto

institucional como financiera. Se sigue abriendo más la brecha de desigualdad, pues.

En mi consideración, en materia de seguridad pública ese es el factor que más peso tiene para que el verdadero federalismo siga sin existir. El desarrollo, no solamente de las entidades federativas como tales, sino de cada uno de los municipios del país, será la llave que abra las puertas del progreso nacional y sólo entonces podremos hablar de un federalismo eficaz. En materia de seguridad pública, que es a lo que me refiero en esta parte de mi trabajo de investigación y en todas las áreas.

Por lo demás, la distribución de competencias es, evidentemente, con afanes centralizadores. No obstante, conservan cierto equilibrio entre los tres niveles de gobierno.

3.3.3 La Iniciativa Presidencial en Materia de Mando Único Policial. Su incidencia en el federalismo mexicano.

Hace algunos meses, el presidente Enrique Peña Nieto presentó, ante el Senado de la República, una iniciativa que contempla reformas a la Constitución Política en materia de seguridad pública. La principal intención de esa iniciativa: Desaparecer por completo las corporaciones de

seguridad pública municipales y centralizar la función en la Federación y en 32 corporaciones; una por cada entidad y otra en la Ciudad de México.

La iniciativa causó revuelo y polémica. Todo parece indicar que la misma no será aprobada en los términos enviados por el Presidente, sin embargo, se ha puesto sobre la mesa el tema y parece que podrían existir los consensos entre las principales fuerzas político-partidistas del país para generar una alternativa más viable que retome algunos aspectos de la iniciativa presidencial con otras propuestas que generarían una mezcla entre el mando único propuesto y la preservación de aquellas policías municipales lo suficientemente fuertes, institucionalmente hablando.

Ello, como casi todos los temas en México, se prestaría a interpretaciones caprichosas y podría acabar convirtiéndose en factor de presión política.

No obstante, me pareció importante incluir un análisis somero de dicha iniciativa presidencial porque, de alguna manera, nos da luz sobre la manera en que el Gobierno de la República ve el tema de la seguridad pública, menospreciando la autonomía municipal e ignorando las diversas realidades que predominan en los más de dos mil municipios con que cuenta el país.

A continuación, me iré refiriendo a partes relevantes, para los efectos de la presente tesis, de la ya referida Iniciativa Presidencial.-

Plantea el Presidente de la República que dicha iniciativa busca atender la exigencia ciudadana de seguridad pública y aduce: “A lo largo de las últimas décadas la responsabilidad de atender esta problemática ha recaído cada vez más en los municipios y se ha alejado de la Federación y los estados, lo que ha resultado en una disparidad y una falta de coordinación que ha imposibilitado al Estado mexicano en su conjunto cumplir con la función esencial de garantizar la seguridad de sus ciudadanos”.

Refiere algunas cifras para demostrar que entre 2006 y 2012 se registró un incremento sustancial en la comisión de delitos como el homicidio doloso, la extorsión y el secuestro y dice que el Estado Mexicano tiene el deber de revertir esas cifras que, en lo general, se han mantenido.

“La evolución y sofisticación de la delincuencia común y organizada, así como la colusión y corrupción de varias autoridades policiales y de procuración y administración de justicia, ha permitido que ciertos grupos de la delincuencia ejerzan distintos grados de control en determinadas zonas del territorio nacional”, señala la iniciativa. Y es aquí donde encontramos el primer elemento que nos lleva a plantear que es precisamente el fenómeno de la corrupción el que ha lacerado la eficacia en la labor de la seguridad pública, pero en todos sus niveles.

Se señala a las corporaciones municipales como las de menor grado de confianza ciudadana, debido a que en muchos casos han sido cooptadas por el crimen organizado.

“De conformidad con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2013, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la ciudadanía tiene menos confianza en las policías municipales (39.2%) que en la Policía Federal (55%), el Ejército (80.1 %) o la Marina (83.1 %)”.

Y sigue señalando: “Para atender nuestra situación de seguridad es necesario concentrar las funciones policiales en determinados órdenes de gobierno, a efecto de facilitar las condiciones de mando, así como de focalización de tareas de seguridad en determinados territorios.

La centralización de las tareas de seguridad pública es una cuestión que responde a consideraciones propias de las necesidades de un país en determinado momento histórico, más que a una distribución competencial predeterminada en la que se pueda considerar que existen funciones que naturalmente corresponden a un orden de gobierno”.

Me parece oportuno señalar que el Ejecutivo Federal no oculta sus afanes centralizadores de la iniciativa en mención, y detalla los objetivos de la misma:

“1. Establecer el Mando Único Policial Estatal.

2. Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que:

a) Determinen la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública y se homologuen criterios y procedimientos en la materia.

b) Definan con libertad qué conductas deben ser tipificadas en dichas leyes generales y distribuyan en esos casos, las competencias para su investigación, persecución y sanción, de forma que el Constituyente delega en el Congreso de la Unión la facultad para determinar qué tipos penales serán materia de regulación en leyes generales y no, como sucede hasta hoy, que es el Constituyente quien caso por caso el que lo determina. Por supuesto, toda conducta que no constituya un delito contra la Federación y aquellas conductas no previstas en leyes generales, serán materia de regulación por parte de las legislaturas locales.

c) Distribuyan competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en estas materias. Es decir, lo que se pretende es modificar el esquema de coordinación para generar uno cooperativo en donde, bajo reglas definidas pero también flexibles, de forma que las autoridades

locales puedan conocer de delitos federales y las autoridades federales de delitos locales, evitando la rigidez actual del sistema de competencias penales que se reduce a permitir en determinados delitos establecidos en leyes generales, la distribución en materias concurrentes y la conexidad entre delitos federales y locales. Lo que se pretende es generar nuevos esquemas de cooperación, no sólo de coordinación, que pueden comprender múltiples supuestos que se adecuen de mejor manera a las necesidades sociales.

3. Establecer la posibilidad de que la Federación asuma total o parcialmente las funciones municipales, cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado”.

En general, toda la parte introductoria y de justificación de la iniciativa presidencial relata una serie de datos, hechos y factores tendientes a acreditar el hecho de que las policías municipales, al menos en su inmensa mayoría, carecen de la fuerza, organización, recursos, profesionalización y confiabilidad necesarios para seguirse haciendo cargo de la función esencial de la seguridad pública en sus territorios municipales. En ningún caso se entra al análisis serio de las capacidades reales y grado de confiabilidad de las corporaciones estatales y federales, aunque, en los hechos, el grado de desconfianza ciudadana es muy elevado también y el desarraigo de elementos de ese nivel de gobierno para con las ciudades, comunidades, barrios y colonias donde hacen

presencia es mínimo, lo que facilita los actos de corrupción y abuso de autoridad.

Llama fuertemente la atención lo que plantea el Ejecutivo Federal en el párrafo que a continuación transcribo:

“El municipio, por su parte, puede contar con servidores públicos que revisen y apliquen las regulaciones administrativas municipales cuando así lo justifique su realidad. En este sentido, la iniciativa propone que los municipios cuenten, de ser necesario, con agentes municipales con funciones de visita, inspección y sanción en términos de los bandos de buen gobierno, pero sin que desplieguen funciones propias de seguridad pública”.

Y más adelante especifica que las funciones de tránsito que actualmente corresponden a los municipios pasen a serlo del Estado, por corresponder a una actividad directamente vinculada a la seguridad pública.

En general, esta iniciativa pretende dismantelar por completo la fuerza pública municipal.

La iniciativa también propone una reforma al artículo 116 Constitucional: *“Por último, se propone una modificación al artículo 116 constitucional a efecto de señalar de forma expresa que los estados no podrán de manera alguna celebrar convenios de asunción de funciones o servicios con los municipios por lo que hace a la seguridad pública. En*

este sentido, se pretende evitar que los municipios puedan ejercer, por cualquier vía constitucional, competencias que se relacionen con la seguridad pública”.

De los aspectos que integra la iniciativa en comento y que me parece relevante mencionar para los efectos del presente trabajo de tesis, está la reforma que se propone a los artículos 105 y 115 Constitucionales, en materia de intervención a los municipios “infiltrados” por el crimen organizado.

Menciona el texto: ***“En el marco de este sistema constitucional de intervención de los poderes federales en las entidades federativas y precisamente con la finalidad de garantizar el orden constitucional, en la presente iniciativa se propone establecer la posibilidad de que la Federación asuma las funciones municipales, cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado. Así, el Fiscal General de la República, cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones, advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo comunicará al Secretario de Gobernación, para que de considerarlo procedente, en forma conjunta soliciten la aprobación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o***

parcial, las funciones del municipio en los términos que disponga la Ley Reglamentaria”.

Así pues, nos parece excesiva esta propuesta presidencial. Violatoria no solamente de la autonomía municipal y la vida democrática nacional, sino de carácter exacerbadamente centralista y contraria a los principios del federalismo mexicano.

A continuación enumero los artículos constitucionales susceptibles de reforma, de acuerdo a la iniciativa a que me he referido, conforme a lo plasmado en el texto de la misma:

“DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 21, 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO.- Se REFORMAN el noveno párrafo, el décimo párrafo y sus incisos a) y e), del artículo 21; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción I del artículo 104; la fracción I del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción II, el inciso h) de la fracción III, y la fracción VII del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; el segundo y tercer párrafos de la fracción XIII del artículo 123; y se ADICIONAN los incisos f) y g) al párrafo décimo del artículo 21; Y el párrafo sexto a la fracción I del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”.

3.4 El Municipio en México desde la perspectiva del Federalismo.

En la estructura federal mexicana, tenemos tres niveles de gobierno: El Federal, los gobiernos de los Estados y de la Ciudad de México y los Municipios, que son la primera autoridad, la más cercana a los ciudadanos, sus demandas y necesidades.

El municipio es el nivel de gobierno primero, puesto que es el responsable de los servicios públicos y de la atención ciudadana directa y, casi siempre, personal. A las autoridades municipales, sus conciudadanos los conocen, los identifican como miembros de su propia comunidad.

Nos dice el Maestro Ignacio Burgoa: “En lo que concierne al régimen municipal –hablando del sistema federal mexicano-, los ayuntamientos deben componerse por personas electas popularmente, gozando los municipios de libertad para administrar su hacienda.

“Tales son los rasgos generales del régimen federal mexicano a nivel estrictamente constitucional.”⁴⁷

Sin embargo, y como refiere el mismo Ignacio Burgoa, la dependencia que en los hechos tienen tanto Estados como municipios de los recursos federales para poder subsistir, genera “falta de autarquía o autosuficiencia económica de las entidades federativas y de los municipios

⁴⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed., Ed. Porrúa. México. 2005. P. 464.

que las integran, los cuales no podrían subsistir sin el respaldo pecuniario de la Federación”.⁴⁸

Esa es la realidad de los municipios en México. Limitados en sus capacidades de recaudación, en muchos casos con una debilidad institucional muy grande y sin los recursos suficientes para hacerse cargo, a cabalidad, de la atención de todas las necesidades y demandas de su ciudadanía.

Desde nuestra perspectiva, el municipio es el eslabón más débil en la estructura del federalismo mexicano. Y no debería ser así.

“Desde el punto de vista económico, muchos municipios en México se encuentran en situación de abandono, sin que sus autoridades puedan disponer de los recursos indispensables para colmar las necesidades primarias de su población”.⁴⁹

3.4.1 El Municipio en la Constitución Política.

El artículo 115 Constitucional establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, **el municipio libre**.

⁴⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. P. 464.

⁴⁹ IDEM. P. 932.

Ahora bien, la fracción I del mismo artículo establece:

“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

“Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

“Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos **(sic DOF 03-02-1983)** alegatos que a su juicio convengan.

“Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

“En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.

La redacción del segundo párrafo de esta fracción I, es resultado de la reforma constitucional de 2014, permitiendo ya la reelección consecutiva para el periodo siguiente, de presidentes municipales, regidores y síndicos.

Por otro lado, la fracción II del mismo artículo 115 Constitucional establece que los municipios tendrán personalidad jurídica propia y que podrán administrar libremente su patrimonio.

Asimismo, le confiere al municipio la facultad para los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones “que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos,

funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

La fracción III del mismo precepto constitucional define las funciones y servicios que el municipio tendrá a su cargo. A continuación transcribo dicha fracción:

“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

“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.

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

El municipio, efectivamente, tiene a su cargo los servicios públicos relacionados en este precepto constitucional, sin embargo, como lo hemos venido refiriendo a lo largo de este trabajo de tesis, en la mayoría de los casos en México, los municipios tienen una limitación de recursos tal, que se ven impedidos para atender de manera eficiente dichos servicios y funciones. Ello, en perjuicio de la población que lo mismo demanda un

alumbrado público de calidad, un servicio de agua potable eficiente que la recolección de basura sea eficaz o que la función de la seguridad pública, en su ámbito preventivo se cumpla y se perciba.

Desgraciadamente casi nunca se cumplen estas expectativas.

En otro orden de ideas, la fracción IV del mismo artículo Constitucional en estudio, señala que el municipio administrará libremente su hacienda y establece aquellas contribuciones que está facultado a recaudar:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

“Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con

base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

“Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.

Cito a continuación las fracciones V y VI del mismo artículo 115 Constitucional:

“V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

“En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

“**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y

regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

La fracción VII de este artículo se refiere a la policía municipal preventiva:

“La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

“El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”.

Por último, la fracción VIII del mismo artículo se refiere a la introducción, desde la ley, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales y además establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base a lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

3.4.2 El Municipio en la Diversidad Mexicana. El ejemplo de las comunidades indígenas.

Hemos visto ya la serie de facultades y atribuciones que la propia Constitución le confiere a los municipios en nuestro país. Sin embargo, hay situaciones de hecho que resulta fundamental observar para tratar de entender los porqués del rezago, pobreza y marginación que se vive en la gran mayoría de esos municipios.

Hay, y ya lo hemos referido, una brecha de desigualdad social muy profunda en México que impide que la letra Constitucional se vuelva una realidad para cientos de municipios que viven realidades de abandono y absoluta marginación, sin los servicios más básicos ni la infraestructura necesaria para su desarrollo.

Estados como Oaxaca, que tiene 570 municipios de la más amplia gama de diversidad social, étnica y cultural, enfrentan retos enormes que no se ve cómo, en el corto o mediano plazo puedan llegar a enfrentarse y resolverse.

En las comunidades más marginadas es precisamente donde el fenómeno caciquil está más enraizado y saca provecho de los pocos recursos con que cuentan esas comunidades.

Es precisamente en esas comunidades pobres donde acceder a los cargos públicos a nivel municipal se vuelve un sueño porque representa quizás, la única oportunidad de hacerse rico.

El propio artículo 2º Constitucional establece que *“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”*, es decir, que se reconoce la diversidad que define la naturaleza de la Nación Mexicana.

En México, de acuerdo a información publicada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en su portal electrónico, existen 2,450 Municipios distribuidos a lo largo y ancho de los 31 Estados que lo conforman. Además, hay 16 delegaciones, ahora Alcaldías en la Ciudad de México.

Sin embargo, de esos 2,450 municipios, 570 se encuentran en una sola entidad: Oaxaca. Es decir, poco más del 25% del total de municipios, son parte de un solo Estado, mientras que, por ejemplo, Baja California sólo cuenta con 5 municipios. Otros Estados con gran cantidad de municipios son Puebla, con 217 y Veracruz con 212 municipios.

Ahora bien, en el país hay 64,172 localidades con población indígena, de las cuales 34,263 tienen una proporción de población

indígena mayor o igual al 40% de su población total; 2,118 tienen una proporción menor al 40% de su población y más de 150 indígenas; y 27,791 localidades tienen una proporción indígena de menos del 40% de su población y menos de 150 personas indígenas, de acuerdo con datos publicados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), actualizados al 2010.

Esta información nos ayuda a entender la naturaleza de la composición social mexicana que, por su amplia diversidad, hace aún más difícil el reto del fortalecimiento municipal.

El federalismo mexicano no podría entenderse sin el municipio, pero, a su vez, cada municipio enfrenta realidades distintas y distantes entre sí.

El Federalismo que impulse un verdadero fortalecimiento de los municipios en México, debe contemplar claramente estas diferencias para, más allá del texto Constitucional, en el terreno de los hechos atender de manera desigual lo desigual, priorizando el desarrollo de aquellos pueblos y comunidades que ancestralmente han vivido y viven en la pobreza y la marginación.

Es inadmisibles que en la plenitud del siglo XXI haya municipios enteros que carezcan del servicio de agua potable y drenajes, mientras que algunos centros urbanos y sus municipios gastan millones de pesos en obras sin relevancia social.

Tampoco lo es el hecho de que en muchos casos, los gobiernos estatales se hagan del control de gobiernos municipales a través de figuras como Administradores Municipales designados por el propio gobernador. Esos administradores, en los hechos, se dedican a saquear las arcas de los municipios ya de por sí empobrecidos.

3.5 Hacia una Nueva Constitucionalidad. Voces de Reconocidos Académicos y Juristas.

El pasado día 25 de mayo de 2016, tuve la oportunidad de asistir a la Primera Mesa del Seminario “Federalismo Constitucional Mexicano”, organizado de manera conjunta por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Periódico “El Universal”, llevado al cabo precisamente en las instalaciones del IJUNAM en Ciudad Universitaria, Ciudad de México.

En este apartado de mi trabajo de tesis, reproduzco algunos de los planteamientos vertidos en el mismo y que tienen relación directa con la investigación que nos ocupa.

Juan Ramón de la Fuente:

Abrió la Mesa de Discusión en su calidad de miembro del comité organizador.

Planteó que la serie de Mesas que integrarían este Seminario, servirían para estructurar propuestas que llevarían al Senado de la República en el tema del Federalismo, tomando como plataforma lo que fue y lo que está plasmado en nuestra Constitución Política y considerando la necesidad de construir un texto mejor, de cara al centenario de la misma, que se celebrará en febrero de 2017.

José María Serna de la Garza:

Expresó que “no hemos tenido en México un Federalismo verdadero, real, porque hemos carecido de un Constitucionalismo verdadero. No hemos tenido una democracia verdadera. Lo que ha predominado en México, a través de los años, es el Autoritarismo ejercido desde el poder público”.

“Hoy sí se justifica en México la existencia de un Estado Federal, debido a la gran diversidad social, cultural, política y económica que predomina en el país”, y propone: “deben existir, promoverse y ejecutarse políticas territoriales, de acuerdo a cada realidad que predomine en esa fracción de la Nación. Ello permitiría atender de manera más eficaz y focalizada las necesidades y demandas”.

Destacó las características del Federalismo Mexicano, al que llamó un Sistema Dual, con las siguientes características principales:

Lógica de Facultades Exclusivas de la Federación y los Estados.
Descentralización de poderes o facultades. Distribución de Competencias.

Y lanzó la interrogante: “¿Cómo transferir competencias? Con un Federalismo Cooperativo, de integración o integrador, con facultades compartidas entre las partes integrantes de la Federación. Es necesario implementar colaboración, homologación, concurrencia y Sistemas Nacionales”.

Finalmente mencionó que “se debe replantear el modelo federalista mexicano y generar los consensos necesarios entre las fuerzas políticas y los ciudadanos, para definir el nuevo modelo federal que es ya necesario construir”.

Hugo Concha:

Habló de la necesidad de contar en México con un Federalismo Pleno, que contenga y posibilite diferencias regionales y sociales, flexibilice y genere dinamismo político en un sistema presidencialista como el nuestro, establezca controles fuertes al poder, acerque al gobierno y a la administración pública a los ciudadanos, permita y genere participación social y optimice la distribución de recursos económicos con equidad.

Planteó las cualidades del actual Federalismo Mexicano: “Es producto de concesiones políticas y no de objetivos constitucionales. Se trata de un federalismo centralizado. Tiene un sistema de distribución de competencias confuso, desequilibrado y problemático. Contempla una autonomía condicionada al gobierno federal y al poder presidencial. Ello, a través del sistema de coordinación fiscal, el federalismo judicial, el régimen municipal que ha generado marginación, la llamada garantía federal, los instrumentos de justicia constitucional y el sistema de partidos políticos nacionales”.

Planteó que “del 2000 al 2012 se da una especie de caciquismo local, con irresponsabilidad en el manejo de los recursos públicos por parte de los gobiernos estatales, a quienes les fueron transferidos cada vez más recursos, generando una severa impunidad, mientras que del 2013 a la fecha se ha dado, de manera muy clara, el regreso del sistema presidencial. Se perdió la rigidez constitucional y se ha privilegiado la negociación política como se vio con el llamado Pacto por México; además ha cambiado el perfil del Senado de la República que hoy interviene en muchos asuntos y de muy diversa índole. Otra característica de este periodo del retorno priísta al gobierno federal ha sido la expedición de Leyes Nacionales como el Código Nacional de Procedimientos Penales, tenemos órganos constitucionales autónomos, desconectados y desarticulados, como el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Nacional

de Acceso a la Información Pública; cada vez hay más Leyes Generales, generando una distorsión del Sistema Constitucional; y, por si fuera poco, se han adoptado medidas extremas de carácter inconstitucional, como el nombramiento ocurrido en el estado de Michoacán, de un Comisionado Federal”.

Jorge Islas:

“Urge dotar al Federalismo Mexicano de verdaderos pesos y contrapesos al poder público”.

“Es prioritario regular, de manera mucho más estricta, la transferencia, manejo y aplicación de las participaciones federales a los Estados y con urgencia fortalecer al Municipio en México”.

Salvador Valencia Carmona:

“Es muy importante impulsar la confección de Leyes Constitucionales, como mecanismo para desarrollar con amplitud algunos preceptos constitucionales importantes, sin necesidad de estar reformando continuamente la Ley Suprema”.

José Games Torruco:

“Es necesario rescatar el papel tan fundamental que tiene el municipio para el correcto ejercicio del federalismo mexicano”.

Señaló que ya se hace necesario revisar el periodo constitucional de los gobiernos municipales para pasar de los 3 años que actualmente son a su ampliación de entre 4 y 6 años, ello, para lograr su eficiencia. “La duración de 3 años del periodo de gobierno de los ayuntamientos es insuficiente y no permite la planeación ni la ejecución de obras de largo alcance y de impacto social. Debe ser de 4 a 6 años”.

Y propuso “que se entreguen directamente los recursos federales a los municipios, para evitar la manipulación que se da de los mismos en los Estados”.

CONCLUSIONES.

De conformidad con el análisis expuesto a lo largo de este trabajo, me parece que la conclusión más relevante es la siguiente:

El presidencialismo exacerbado que hemos vivido durante las últimas décadas ha sido la principal causa de las limitaciones que en materia de federalismo nos hemos encontrado. Por ello, y por todas las consideraciones que he expuesto a lo largo de este trabajo de tesis, puedo afirmar que la Norma Constitucional que establece el Federalismo en México es Ineficaz, es decir, inoperante, porque en los hechos no tiene una aplicación cabal.

El Ejecutivo Federal ha decidido y resuelto las más diversas situaciones a nivel nacional, atendiendo a consideraciones políticas la mayoría de las ocasiones y sin respeto a los órganos de gobierno locales ni, mucho menos, a la voluntad ciudadana, que cada vez participa más y lo hace de manera mejor estructurada. De ahí se derivaron, en su momento, renuncias de gobernadores, ya sea para incorporarlos a la administración pública federal o para resolver conflictos locales. O quizás, como recientemente ocurrió con Javier Duarte, exgobernador de Veracruz, para sustraerse de la acción de la justicia.

Por otra parte, observamos que el presidencialismo exacerbado también ha impedido una verdadera división de poderes y, por tal razón,

poco ha podido hacerse en cuanto a la descentralización administrativa y al federalismo fiscal.

En la base de nuestra organización federal, sigue el municipio sufriendo las peores carencias y sigue sufriendo a cada momento la retención de recursos o los recortes de participaciones (tal como se prevé para el próximo 2017), sin que pueda hacer otra cosa más que reclamar y reclamar, pero siempre sujeto a las decisiones de las instancias estatales y federales, porque además todo se politiza.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el 4 de junio del 2001 que los municipios del país tienen el derecho de conocer, de los gobiernos estatales, la información sobre el monto global de las participaciones federales que reciben, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los ayuntamientos, y la manera en que se conforman las sumas que les envían.

Es decir, los gobiernos de los estados tienen la obligación de dar a conocer a cada municipio, la forma en que establecen la distribución de las participaciones federales que reciben, a través de un informe detallado, que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de esos montos.

Así lo determinó el Pleno de ministros, al aprobar la tesis jurisprudencial 82/2001, en la que se establece que en términos de lo previsto en el Artículo 115, Fracción IV, Inciso B, de la Constitución, los

municipios tienen derecho al conocimiento cierto de la forma en que les están cubriendo las participaciones federales y, por tanto, a exigir ante la autoridad estatal, la información necesaria respecto a su distribución.

El proyecto del ministro ponente, Juventino Castro y Castro, aprobado por unanimidad de votos, declaró que "los municipios tienen el derecho constitucional de recibir parte de los fondos federales y de exigir ante la autoridad estatal la información necesaria respecto de su distribución".

No obstante, en el terreno de los hechos, los municipios continúan padeciendo las mismas dificultades para percibir sus participaciones, que invariablemente representan el mayor porcentaje de sus ingresos. A este respecto también es importante señalar que a la mayoría de municipios del país les hace falta asesoría técnica especializada, para que estén en posibilidad de hacer frente de manera adecuada a los retos que, sobre todo en materia fiscal, se les presenten. Sólo los municipios con más recursos lo hacen así. Parece que es un círculo vicioso porque los que menos tienen, menos pueden.

Por otro lado, creo que el uso que se le da a dichos recursos no siempre es el más adecuado, por lo que la tendencia a poner "candados" en los mismos ha sido creciente en los últimos años, generando más estancamiento debido a que algunos Fondos y Ramos federales están

muy restringidos en cuanto a su destino, que no siempre coincide con las necesidades específicas de los municipios.

Con frecuencia observamos que en los ayuntamientos se han “aprovechado” los recursos presupuestales para asignarse injustificadas percepciones salariales o practicar cobros indebidos a la ciudadanía por concepto de obras sociales. En suma, no deben tolerarse prácticas deshonestas en aras de una mayor autonomía municipal.

El Federalismo tiene como objetivo conformar una gran alianza solidaria y subsidiaria entre los tres órdenes de gobierno, orientada a consolidar una estructura coherente y funcional.

Profundizar en el Federalismo nos lleva a plantear una reestructuración institucional, para redefinir políticas fundamentales, lo que trasciende a todos los ámbitos. Por las mismas razones, deberá tomarse en consideración una reforma constitucional o, inclusive, una nueva Constitución, que modernice y equilibre las competencias de los tres poderes de gobierno.

Además, deben instrumentarse todos los mecanismos políticos que hagan posible una reforma fiscal y hacendaria que responda a las expectativas y necesidades de la población, con gobiernos estatales equilibrados y con economías sólidas que administren sus recursos de manera libre y soberana dentro del Pacto Federal, así como gobiernos

municipales autosuficientes, profesionalizados y capaces de decidir por sí mismos su propio destino.

En una auténtica Federación, deben ser los gobiernos locales quienes tengan a su cargo la parte más preponderante en el ejercicio de los recursos públicos. Pero al mismo tiempo, deben precisarse las competencias de cada uno de los órdenes de gobierno, estableciendo con la misma claridad las reglas de coordinación entre ellos, sin ninguna discriminación. Por ello, cobran fundamental trascendencia los Sistemas Nacionales, porque a fin de cuentas son entes coordinadores, en los que la concurrencia de facultades es la base de su funcionamiento. En este trabajo de investigación me referí a dos de ellos: el Sistema de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ambos requieren modernizarse y perfeccionarse, pero son funcionales en el contexto nacional actual.

No hay duda de que parte esencial del Federalismo lo son los procesos descentralizadores que permitan la aplicación de programas acordes con las necesidades de cada región o localidad. En ellos, deberá darse el paulatino fortalecimiento de municipios y estados para que en los hechos sean verdaderamente más autónomos y efectivos, cumpliendo a cabalidad con sus atribuciones y deberes constitucionales.

Deben darse pasos firmes hacia una política distributiva más eficaz, fortaleciendo financieramente a los municipios para que estén

en posibilidad de hacer frente a sus responsabilidades, funciones, servicios y facultades.

Los ejemplos que tomé y que desarrollé en el Capítulo III de esta tesis, nos dan claridad sobre los verdaderos retos del Federalismo Mexicano del siglo XXI.

Pudimos ver que en materia fiscal hay todavía muchos pasos que dar hacia un impulso más decidido a Estados pero sobre todo, Municipios, ya que sigue siendo la Federación la que acapara mayoritariamente los recursos del país.

En materia de seguridad pública, nos queda claro que el marco normativo actual es bueno, ya que genera las condiciones para que pueda operar de manera efectiva un Sistema Nacional que hace corresponsables a los tres niveles de gobierno. Sin embargo, el mayor reto que se enfrenta a nivel local es la falta de recursos para constituir, profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad. Además, la iniciativa presidencial que fue presentada ante el Senado de la República y de la que dimos cuenta, deja ver la perspectiva del Ejecutivo Federal respecto a la seguridad pública y queda en evidencia el desdén y el menosprecio institucional hacia las corporaciones municipales. Habrá que esperar a ver qué dicen al respecto los legisladores.

Y el municipio, célula básica de la organización política mexicana, en el abandono y sin muchas expectativas en el país de hoy.

Son pocos los municipios que gozan de fortaleza financiera e institucional y, aún ellos, batallan para dar los resultados que la ciudadanía les demanda. Debe entenderse de una vez por todas que el Federalismo no podría entenderse sin el municipio, que es la autoridad más cercana a las personas y debería ser la más fuerte y sólida.

También nos referimos a una parte de la diversidad que se vive en el país, con miles de comunidades indígenas a lo largo y ancho de todo el país, lo que exige un federalismo verdadero que permita políticas públicas bien focalizadas para atender esa diversidad política, social, cultural y económica.

Es así como el presidencialismo exacerbado, además del gran poder que han acumulado los Gobernadores de los Estados, se convierten en el principal obstáculo del Federalismo Mexicano, más allá de cualquier consideración jurídica.

No obstante, no podemos afirmar que haya sido nulo el avance político, económico y social del país. Pero en momentos cruciales de la vida nacional salió a relucir la fuerza autoritaria del poder presidencial o de los ejecutivos estatales, avalados por aquél. Lo mismo ocurrió impunemente en los municipios del país, donde los presidentes municipales ejercían el poder con las mayores arbitrariedades y de la manera más aberrante.

Las formas abusivas del gobierno en el país, en sus tres niveles, se han visto reflejadas en muy diversas formas, dando origen a grandes fortunas al amparo del poder público. Ahí están los casos recientes de Javier Duarte en Veracruz, César Duarte en Chihuahua o Guillermo Padrés, en Sonora, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Las acciones del Ejecutivo Federal deben estar ajenas a la sospecha de actos de corrupción, cosa que por desgracia, en México no ocurre.

Estoy convencido de que el Federalismo y la Democracia son dos valores paralelos, por lo que cualquier atropello a la voluntad popular debe erradicarse en cualquiera de sus formas. Por ejemplo: debe quedar expresamente prohibida la renuncia o licencia para separarse de los cargos de elección popular para asumir cualquier otra función pública.

Asimismo, debe terminarse con la impunidad de que goza el Ejecutivo Federal, en términos del Título Cuarto de la Constitución, que en su artículo 108, párrafo segundo, establece:

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

La esencia del Federalismo no puede variar en un régimen republicano: ligado indisolublemente a la soberanía popular, dentro de los

ámbitos de gobierno municipal, estatal y federal, pero privilegiando a la instancia municipal como la más cercana a las necesidades de la población.

Es preciso, sin embargo, no confundir la entrega de recursos en abundancia, con el fortalecimiento de la entidad municipal, cuyo elemento esencial es la población y su entorno. Nuevamente aquí el profesor Tonatiuh Guillén López arroja luces esclarecedoras en el análisis:

“La evolución que han mostrado en los últimos años, los gobiernos municipales han avanzado casi nada en su modernización política. Y no es por deficiencia del proceso electoral, que puede ser perfectamente transparente; **se trata ahora del ejercicio de gobierno, de la articulación de los ayuntamientos con la sociedad en el proceso de decisiones y, adicionalmente, de los actores reconocidos por la legislación para participar en la política municipal.**”

De esa articulación entre sociedad y gobierno municipal y de dichos actores de la política municipal, plantea lo siguiente: **“Nominalmente, entre sociedad y gobierno municipales existe una relación fluida, altamente permeable, por su cercanía física. La realidad es que se trata de una relación tan compleja y mediada, que la idea del ayuntamiento como gobierno de la comunidad es algo cercano a una ilusión jurídica. Para comenzar, ¿cuáles son los actores políticos que la legislación reconoce como expresión de la política municipal?**

Solamente los partidos políticos, nacionales o estatales, y muy excepcionalmente a las asociaciones políticas municipales.”⁵⁵

Quiero, antes de concluir, retomar una expresión del Maestro Ignacio Burgoa: “***México no es, en la realidad, un Estado Federal, sino un Estado descentralizado política, administrativa y legislativamente. Si conservamos la forma federal de Estado es sólo por un trasunto histórico y por una mera reminiscencia ideológica, que en la esfera puramente teórico-jurídica y teórico-política conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica***”.⁵⁶

En síntesis, fortalecer al Federalismo equivale a eliminar todo vestigio de autoritarismo, mediante reformas jurídicas y políticas, e incorporando a los organismos sociales de las localidades en los cuerpos decisorios y de evaluación del servicio público.

Por tal razón, el momento histórico reclama andar por los caminos del Respeto al Estado de Derecho, el Ejercicio Honesto de la Política y la Reforma Constitucional para la construcción de un Auténtico Federalismo Mexicano. Un Federalismo Eficaz para nuestro país.

⁵⁵ GUILLÉN LOPEZ, Tonatiuh. “¿Quién decide en los municipios?”, Revista Nexos, Enero 1997.

⁵⁶ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed., Ed. Porrúa. México 2005. P.464.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ ICAZA, Emilio. *Seguridad Pública, Constitución y Derechos Humanos en Seguridad Pública*, Bajo la coordinación de Pedro José Peñaloza. 2ª ed., Ed. Porrúa. México. 2006. P.P. 916

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 17ª ed., Ed. Porrúa. México. 2005. P.P. 1094

DE LA BIGNE DE VILLENEUVE, Marcel. *La fin du principe de Séparation des Pouvoirs*. Ed. Recueil sirey. París. 1934. P.P. 129.

DE LA CUEVA, Arturo. *Derecho Fiscal*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México, 2007. P.P. 352.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. 24ª ed. Ed. Porrúa. México, 2002. P.P. 1026.

GARCÍA LUNA, Genaro. *La Evolución del Modelo de Policía en Seguridad Pública*. Bajo la coordinación de Pedro José Peñaloza. 2ª ed., Ed. Porrúa. México. 2006. P.P. 916

GRIMBERG, Carl. *Historia Universal*. Tomo 8 "El Siglo de Luis XIV. 1ª ed., Edit. Daimon. México, 1973. P.P. 439

JELLINECK, Georg. *Teoría General del Estado*, 1ª reimp. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2002. P.P. 687.

LOCKE, John. *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. 3ª ed., Ed. Porrúa. México 2003. P.P. 159.

MACEDO DE LA CONCHA, Rafael. *El Futuro de la Seguridad Pública en México en Seguridad Pública*. Bajo la coordinación de Pedro José Peñaloza. 2ª ed., Ed. Porrúa. México. 2006. P.P. 916

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. *Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 2ª ed., Ed. Porrúa. México, 2012. P.P. 1125

MARTINEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo*. Vol. 3. BIBLIOTECA DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS. Ed. Harla. México, 1997. P.P. 274.

MONTESQUIEU. "El Espíritu de las Leyes", cita en "Antología-Textos de Historia Universal". García Cantú, Gastón. 1ª. ed., Ed. UNAM. México 1976. P.P. 335

MORA BELTRÁN, Jorge Armando. *La Reforma del Sistema Federal Fiscal Mexicano*, en "Economía y Constitución: Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo IV". México, 2001. P.P. 260.

POSADA, Adolfo G. *La Crisis del Estado y del Derecho Político*. 1ª ed., Ed. Reus. Madrid, 2012. P.P. 288.

PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy en *Manual de Derecho Tributario*. Coord. Miguel de Jesús Alvarado Esquivel. 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 2008. P.P. 337.

REYES HEROLES, Jesús. *Discursos Políticos*. 2ª ed., Ed. Comisión Nacional Editorial PRI, México, 1975. P.P. 598.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Contrato Social en Obras selectas de Jean Jaques Rousseau*. Ed. Edimat Libros. México 2000. P.P. 663.

SCHERER GARCÍA, Julio. *Salinas y su Imperio*, 1ª ed., Ed. Océano, México, 1997. P.P. 147.

SERNA DE LA GARZA, José María. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2004. P.P. 112.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 16ª ed., Ed. Porrúa. México 1997. P.P. 629

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

OTRAS FUENTES

ANGUIANO, Arturo. "Nuevo ropaje del Estado en México", artículo publicado en El Cotidiano, revista de la UAM, No. 72, Octubre 1995.

CARPIZO, Jorge. "Sistema Federal Mexicano", en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 3 Ed. INAP. México, 1981.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. www.cdi.gob.mx

DANTON RODRÍGUEZ, Luis. "Las Perspectivas del Federalismo Mexicano". Coloquio. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1992.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. Coyuntura actual del Federalismo en México, Balance histórico y retos contemporáneos en la Revista INDETEC Federalismo Hacendario. El Colegio de la Frontera Norte. México. 2002. Núm. 130.

INICIATIVA DE DECRETO, por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. www.inafed.gob.mx

GUILLÉN LOPEZ, Tonatiuh. "¿Quién decide en los municipios?", Revista Nexos, Enero 1997.

LUCAS VERDÚ, Pablo. "Centralismo-Regionalismo-Federalismo", en Revista Documentación Jurídica, No. 13. Madrid, 1987.

PROUD'HOMME, Remy. "On the dangers of the decentralization". Policy research working paper. 1994.

SAYEG HELÚ, Jorge. El Municipalismo Mexicano. Instituto de Investigaciones Legislativas. México 1983.

VALERO, Ricardo. "Las Perspectivas del Federalismo Mexicano". Coloquio. Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1992.