

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER HACIA EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

I. Introducción . . . . .	45
II. El federalismo mexicano. . . . .	46
1. Los orígenes del federalismo mexicano . . . . .	46
2. El federalismo mexicano durante el siglo XX . . . . .	50
3. El federalismo mexicano a inicios del siglo XXI . . . . .	56
4. La configuración constitucional del federalismo mexicano . . . . .	61
5. Comentario al artículo 40 constitucional . . . . .	61
6. Comentario al artículo 41 constitucional. . . . .	63
7. Comentario a los artículos 42 y 43 constitucionales . . . . .	64
8. Comentario al artículo 124 constitucional . . . . .	64
9. Facultades atribuidas a la Federación . . . . .	65
10. Facultades atribuidas a las entidades federativas . . . . .	66
11. Facultades prohibidas a la Federación . . . . .	66
12. Facultades prohibidas a las entidades federativas . . . . .	66
13. Facultades coincidentes . . . . .	67
14. Facultades coexistentes . . . . .	68
15. Facultades de auxilio . . . . .	68
16. Facultades que emanan de la jurisprudencia . . . . .	68
III. El Senado mexicano . . . . .	69
1. Facultades de carácter jurisdiccional del Senado . . . . .	70
2. Facultades de carácter político del Senado. . . . .	71
IV. El sistema de producción normativa en el federalismo mexicano . . . . .	74

V. El municipio en el sistema federal. La configuración constitucional del municipio . . . . .	77
1. El artículo 115 en la Constitución de 1917. . . . .	80
2. Reformas y adiciones al artículo 115 desde 1917 hasta 1983 . . . . .	84
3. Modificaciones del artículo 115 producidas por la reforma del 23 de diciembre de 1999 . . . . .	90
VI. Recapitulación . . . . .	100

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER HACIA EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

## I. INTRODUCCIÓN

Aunque el federalismo mexicano recibe las influencias del federalismo estadounidense, ha creado sus características y particularidades propias, como resultado de su historia, economía, geografía, sociología, pero sobre todo, de sus circunstancias políticas que han hecho del federalismo mexicano una institución *sui generis*.

Ubicar al municipio mexicano dentro de este sistema federal con particularidades propias será importante para abordar la tercera parte de este trabajo, ya que el marco en el que está inmerso el municipio es sustancial para comprender el alcance de la protección de los mecanismos constitucionales. Así también, el conocer las competencias asignadas en la Constitución a cada uno de los órdenes de gobierno en que está repartido el poder en el sistema constitucional mexicano es importante para definir los alcances y la esfera competencial de los municipios. Manejar y entender las facultades y competencias municipales permitirá al jurista avizorar y descubrir la invasión o intromisión de otro orden de gobierno en la esfera municipal, y por consecuencia activar los mecanismos constitucionales de protección.

Además, dentro de este capítulo se estudiará la institución del Senado mexicano, sus competencias constitucionales en las que tiene relación con los miembros de la Federación, e igualmente analizaremos sus facultades como parte integrante de los poderes de la unión. La institución del Senado resulta importante para nuestro estudio porque dentro de sus facultades se encuentra el mecanismo constitucional de la “desaparición de poderes en los estados”, mecanismo por el cual el presidente de la República intervino arbitrariamente en los estados de la Federación, rompiendo reiteradamente de esta forma el pacto federal de forma

despótica. Dicho mecanismo tuvo como principal función eliminar a los gobernadores incómodos o rebeldes a las decisiones presidenciales, pero sobre todo fue el marco de inspiración para que los gobernadores de los estados de la Federación hicieran lo mismo con los presidentes municipales en los municipios mexicanos, aunque utilizando el mecanismo de la desaparición o suspensión del ayuntamiento y la destitución o revocación del mandato de alguno de sus miembros.

Y para concluir, al final del capítulo realizaremos una cronología de las reformas constitucionales realizadas al artículo 115 constitucional, columna vertebral del municipio mexicano, desde su creación en la Constitución de 1917 hasta nuestros días, comentando cada una de las reformas, así como las competencias asignadas constitucionalmente al Ayuntamiento.

El presente capítulo es el marco de la comparación con el sistema jurídico-político español, de la cual nos ocupamos en el capítulo tercero.

## II. EL FEDERALISMO MEXICANO

### 1. *Los orígenes del federalismo mexicano*

El federalismo mexicano es producto de la importación del modelo federal que se estaba desarrollando en los Estados Unidos de América a partir de su Constitución de Filadelfia de 1787,<sup>86</sup> con la diferencia de que el federalismo norteamericano surge como forma de unir lo que no estaba unido,<sup>87</sup> a diferencia del federalismo mexicano, que surge como forma de que siga unido lo que estaba unido.<sup>88</sup>

La diferencia de origen entre estos dos tipos de federalismos radica en que, mientras en Estados Unidos existía la preexistencia de entidades jurídico-políticas soberanas e independientes entre las cuales aceptaron ceder parte de su soberanía estatal para conformar una Federación, en

<sup>86</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano”, *Libro homenaje a Manuel García Pelayo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980, t. I, pp. 274 y ss.

<sup>87</sup> Hamilton, A., Madinson, J. y Jay, J., *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>88</sup> Benson Nettie, Lee, *La diputación provincial y los orígenes del federalismo mexicano*, México, El Colegio de México-UNAM, 1994. Puede ser también de utilidad para el estudio de la Constitución de Cádiz la siguiente obra: Cano Bueso, *Materiales para el Estudio de la Constitución de Cádiz*, Madrid, Tecnos, 1989.

México la realidad y tradición histórico-política fueron diferentes. El centralismo había sido siempre muy fuerte desde el origen del pueblo azteca, cuyos *tlatoanis* controlaban desde el centro la vida política, económica y social de los pueblos dominados por ellos. Con el dominio español en la Nueva España también la nueva autoridad, los virreyes, concentraron un fuerte poder y centralizaron las decisiones políticas a la metrópoli y a la ciudad de México.<sup>89</sup> Durante trescientos años las políticas fueron centralizadas,<sup>90</sup> al igual como lo había hecho el Imperio Azteca.

A diferencia que en México, en los Estados Unidos sus miembros ya gozaban de autarquía y autonomía gubernamental (*self-government*) desde que eran colonias, y al momento de su emancipación de Inglaterra surgieron a la vida política como estados independientes de la metrópoli y entre ellos.

En México, la organización colonial era unitaria y monolítica, no gozaban de autonomía en su régimen interior, sus órganos de gobierno eran designados por el rey y se tenía como realidad política diferencias locales irreconciliables.

A partir de estas premisas se establece en México el sistema federal como una forma de mantener la unidad nacional, pues más que una forma de distribución del poder, lo que se quiso hacer fue armonizar el juego de fuerzas entre la capital de la República, que pretendía imponer su poder en todo el país para unificarlo, y las áreas de poder enclaustradas en cada región o localidad del país, las cuales eran importantes para impedir que no se separaran del territorio nacional.

El federalismo fue la fórmula elegida para la realidad mexicana, diferenciándose de la norteamericana, que surge como fórmula de unir lo que estaba desunido en la práctica, pero unido jurídicamente en la colonia que tenía que seguir unida como una especie de conservación.<sup>91</sup>

En este contexto, el ex-presidente del Tribunal Constitucional español, Manuel García Pelayo distingue entre federalismo norteamericano o suizo y el mexicano, mencionando que mientras los dos primeros surgieron de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces inde-

<sup>89</sup> Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, 5a. ed., Madrid, Universidad de Madrid, 1973, pp. 230 y ss.

<sup>90</sup> Ai Camp, Roderic, *La política en México*, trad. de Stella Mastrangelo, México, Siglo Veintiuno, 1995, p. 73.

<sup>91</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional*, 5a. edición, Madrid, p. 215.

pendientes, el mexicano surge como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario.

El perfil del federalismo mexicano es centralista, y su poder giró en torno a la figura del presidente de la República,<sup>92</sup> sus facultades constitucionales y *metaconstitucionales*<sup>93</sup> fueron determinantes para mantener el poder centralizado, armonizándolo con los poderes locales, pero predominando el primero sobre el segundo. Aunque la institución formal fue copiada a la Constitución norteamericana, el germen del federalismo mexicano<sup>94</sup> viene influido por la Constitución de Cádiz de 1812, donde surge la figura de la diputación provincial, cuyo principal promotor y defensor en los debates fue el mexicano Miguel Ramos Arizpe.<sup>95</sup>

La Constitución de Cádiz estipuló que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad. Siete diputados formaban cada diputación provincial y serían designados por votación de manera directa por el pueblo. Este nuevo sistema de gobierno abolía la figura del virrey para dar paso a la figura del jefe político, el cual era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y respondía directamente ante las Cortes de España, es decir, el jefe político de la ciudad de México (que reemplazó al virrey) carecería de jurisdicción sobre otras provincias como la de San Luis Potosí o Guadalajara, por lo que cada provincia gozaba de independencia en relación con las demás.

La Constitución de Cádiz fue de escasa vigencia en México, ya que fue desconocida por Fernando VII, y no fue sino hasta 1820 cuando se le obligó a restablecer su vigencia, se reinstalaron las seis provincias que se establecieron en la Constitución para la Nueva España y se agregó en noviembre de ese año la provincia de Valladolid. La creación de esta última provincia despertó el interés por parte de las otras provincias de poseer su propio cuerpo provincial, resultado de esto fue el establecimiento de diputaciones provinciales en todas las intendencias de la Nueva España.

<sup>92</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno, 2000.

<sup>93</sup> Este término fue utilizado por el profesor Carpizo para señalar las facultades extra-constitucionales de las cuales disponía el presidente de la República dentro del sistema político mexicano, *Idem*, pp. 190-199.

<sup>94</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, p. 423.

<sup>95</sup> García Ramírez, Sergio, "Identidad y funciones actuales del federalismo mexicano," *Temas de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2002, pp. 106 y ss.

En este contexto y una vez obtenida la independencia de España, las diputaciones provinciales, apoyándose en este código, lucharían para que el gobierno nacional de tendencias centralizadoras reconociera su existencia. Las provincias de la Constitución de Cádiz fueron determinantes para la conformación del federalismo mexicano.<sup>96</sup> El 28 de mayo de 1823 se presentó al Congreso el “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”. Este plan declaraba que la nación mexicana era una República representativa y federal, pero no habló de la soberanía de los estados, idea determinante en la visión de las provincias para acercarse a un sistema federal.

Hasta el 7 de noviembre del mismo año se empezaron a celebrar las sesiones del segundo Congreso Constituyente que aprobó el 31 de enero el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”, que en su artículo 5o. adoptó la forma de gobierno federal, y en su artículo 6o. declaró que la Federación se integraba por estados, independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, y para concluir, en su artículo 7o. menciona los Estados integrantes de la Federación mexicana.

Todo lo anterior desembocó en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, la que en su artículo 4o. adoptó el sistema federal y en el 5o. enunció cuáles eran los estados miembros.<sup>97</sup> Esta Constitución tuvo vigencia hasta la Constitución centralista de 1836 denominada también como la Constitución de las Siete Leyes que convirtió a los Estados en departamentos, y sus gobernadores estaban sujetos al ejecutivo de la nación.<sup>98</sup>

Sin embargo, la Constitución de 1857 vino a restablecer el sistema federal que sólo se vuelve a interrumpir en el período del imperio de Maximiliano. Con el triunfo de Benito Juárez se restablece la Constitución de 1857, y con ésta, el sistema federal. A partir de este momento se inicia un lento pero sostenido proceso de centralización del poder concentrado en las manos del presidente.

<sup>96</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al artículo 40,” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, t. I, p. 486.

<sup>97</sup> Robles Vela, Efraín, “La dinámica centralizadora de la primera etapa del federalismo,” *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 16-17, pp. 47 y ss.

<sup>98</sup> González Oropeza, Manuel, “Características del federalismo mexicano”, *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, pp. 242 y ss.

A la muerte de Benito Juárez, la pugna sobre la sucesión se dio en el interior del partido liberal en la que Porfirio Díaz, mediante las armas, se apoderó de la Presidencia de la República y estableció una dictadura que duraría hasta el levantamiento revolucionario de 1910. El sello distintivo de la dictadura porfiriana fue el de un control personal sobre los procesos políticos importantes, en la decisión de la conformación de los poderes legislativo<sup>99</sup> y judicial, así como en el derecho de decidir quién ocuparía cada una de las gubernaturas de la Federación y de las principales jefaturas políticas del país. Como podemos observar, ya en el siglo XIX se venía gestando de manera personalizada lo que de manera institucionalizada se desarrollaría durante la mayor parte del siglo XX, como analizaremos en el siguiente apartado.

La Revolución Mexicana acabó con la dictadura de Porfirio Díaz y sus instituciones, dando paso a la vigente Constitución de 1917, en la que se ratifica el principio fundamental del federalismo mexicano que dicha Constitución recoge en su artículo 40<sup>100</sup> estableciendo lo siguiente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

## 2. *El federalismo mexicano durante el siglo XX*

Aunque la Constitución Mexicana definía la forma de distribución del poder en México como federal, en esta clasificación surge el mismo interrogante del profesor Pegoraro:<sup>101</sup> ¿puede una simple palabra incluida en el texto constitucional inducir al estudioso a definir un ordenamiento como tal de acuerdo tan sólo con la calificación vertida en el propio texto? Para dar respuesta a este cuestionamiento, describiremos las principales características del federalismo mexicano del siglo XX, las cuales están marcadas por

<sup>99</sup> Valadés, Diego, “La transición del sistema presidencial mexicano”, *El presidencialismo renovado, instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, p. 330.

<sup>100</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 145 y ss.

<sup>101</sup> Pegoraro, Lucio, “Federalismo, regionalismo, descentralización: una aproximación semántica a las definiciones constitucionales y doctrinales”, *Pensamiento Constitucional*, núm. 8, 2001, p. 388.



la figura del presidencialismo mexicano y por el dominio de un solo partido, el denominado Partido Revolucionario Institucional (llamado originalmente Partido Nacional Revolucionario, nacido en 1929), partido que gobernó México durante la mayor parte del siglo XX.

Al terminar la Revolución Mexicana, el país se encontró con un panorama en donde existían una gran cantidad de caciques locales que impedían la instalación de las nuevas instituciones revolucionarias. Por esto, el presidente Plutarco Elías Calles configuró y aglutinó en un partido todas las corrientes emergidas de la revolución. Dicho partido fue alcanzando tal poder que se convirtió en partido semioficial o completamente predominante.<sup>102</sup> Sartori<sup>103</sup> lo calificó como hegemónico-pragmático, cuyo jefe fáctico era el Presidente de la República en turno.

En opinión del profesor Fix-Fierro, México tenía un “sistema político autoritario y cerrado, dominado por un partido casi único, incluyente y organizado de manera corporativa, en que se basaban los mecanismos políticos de negociación o autoridad”.<sup>104</sup>

Así, con tal poder, el Presidente de la República designaba a los gobernadores de los Estados,<sup>105</sup> los que, a su vez, nombraban a los presidentes municipales, diputados locales, y el poder judicial local, al igual que la Cámara de Diputados estaba subordinado a él, pero éste, a su vez, al Presidente de la República que lo había nombrado previo trámite partidista y elección en las urnas; el método era similar para la designación de senadores y diputados federales.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 92, p. 190.

<sup>103</sup> Sartori, Geovanni, *Partidos y sistemas de partidos I*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, pp. 281 y ss.

<sup>104</sup> Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994,” *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, Centro de Estudios Constitucionales México Centroamérica-UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala-Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 49.

<sup>105</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 86, pp. 278 y ss.

<sup>106</sup> El cuerpo legislativo estaba formado por funcionarios que directa o indirectamente designaba el presidente, ya fuera como candidatos o formando parte en las listas de diputados plurinominales facultad que tenía como jefe nato del partido. *Cfr.* Valadés, Diego, “Algunas características del sistema político mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 15, mayo-junio de 1980, p. 12.

Si los gobernadores a los que el profesor Carpizo<sup>107</sup> llamó “reyecitos” en sus Estados eran rebeldes a los designios del centro podían ser destituidos mediante el mecanismo constitucional de la desaparición de poderes, de acuerdo con la fracción V del artículo 76 de la Constitución, que establecía que el Senado era facultado para declarar, “cuando hayan desaparecido todos los poderes del Estado, que ha llegado el momento de nombrar un gobernador constitucional” (véase capítulo segundo, III.2).

La Constitución disponía que habría una ley reglamentaria para el ejercicio de esa facultad del Senado, sin embargo, esa ley no se publicó hasta diciembre de 1978 y, mientras, bajo el pretexto de violaciones a las garantías de los gobernados y supuestas situaciones de ingobernabilidad, el Presidente de la República, por medio del Senado, se deshizo de los gobernadores incómodos.<sup>108</sup> Esto es, que cuando un gobernador no se subordinaba a las decisiones presidenciales, éste hacía uso de los senadores en cuya cámara siempre tuvo mayoría cualificada de dos terceras partes, hasta las elecciones de 1997.<sup>109</sup>

Los senadores tenían la facultad discrecional de declarar desaparecidos los poderes y de elegir un gobernador provisional, mecanismo también utilizado para la eliminación de enemigos políticos o gobernadores no gratos designados por otro presidente de la República.<sup>110</sup> De esta forma, el Senado tuvo manos libres para hacer desaparecer poderes en los estados de la República. La solicitud, antes de publicada la ley, regularmente fue presentada por el secretario de gobernación, pero la ley reglamentaria de 1978 no legitimaba al Poder Ejecutivo para promover la desaparición de poderes, aunque en la práctica política, el presidente de la República se valía de algún diputado o senador de su partido para la promoción de este mecanismo; recordemos que éstos le debían lealtad personal y partidista<sup>111</sup> (el artículo 3o. de la LRA 76 fija dos diputados o senadores para realizar la solicitud).<sup>112</sup>

<sup>107</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 10a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 238.

<sup>108</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 92, p. 199.

<sup>109</sup> Sin embargo, mantuvo la mayoría absoluta con 77 senadores, que significó el 60.16% de los escaños frente a 51 senadores de la oposición.

<sup>110</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 407.

<sup>111</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, p. 464.

<sup>112</sup> Este mecanismo constitucional fue utilizado 16 veces durante el periodo de Adolfo de la Huerta, 8 veces en el de Lázaro Cárdenas, 7 veces Calles y Portes Gil, 6 veces Obregón, 4 veces Carranza, 3 veces Ávila Camacho, 2 veces Echeverría y una vez Abe-

Aunque el presidente no estaba legitimado para proponer la desaparición de poderes, sí estaba legitimado para proponer quien sería el gobernador provisional ya que el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la C.M. establecía que, el Senado nombrará un gobernador provisional, de la terna que para tal efecto le presente el Ejecutivo.

Durante esta etapa, el Poder Legislativo estaba supeditado al Ejecutivo,<sup>113</sup> por lo que los pesos y contrapesos en los poderes no funcionaron,<sup>114</sup> ya que siempre tuvo mayoría cualificada el partido del presidente, y no fue hasta el final de la última década del siglo XX cuando la oposición logró quitarle esta mayoría.

Para Miguel Carbonell, el sistema federal mexicano se quiebra por dos razones: la primera es eminentemente jurídica, consistente en las múltiples reformas realizadas al artículo 73 constitucional,<sup>115</sup> promovidas la mayoría de veces por el presidente de la República, las cuales fueron en detrimento de las entidades federativas y en beneficio del fortalecimiento y ensanchamiento de las facultades asignadas a la Federación. Y la segunda razón fue la falta de financiamiento por parte de la Federación para la realización de las competencias de las entidades federativas. Ya que como este autor menciona, de nada sirve la asignación de competencias sin los medios económicos suficientes para cumplirlas.<sup>116</sup>

En este contexto, otro rasgo distintivo del presidencialismo fue el control por parte de su partido de las organizaciones de masas,<sup>117</sup> es decir, el poder del partido no era el poder de sus afiliados de forma individual, sino que su poder se fundaba en las organizaciones de masas de obreros, burócratas, campesinos, trabajadores del sector terciario, profesionales y

lardo Rodríguez, Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz. *Cfr.* López Moreno, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de Documentación Política, 1979, p. 27.

<sup>113</sup> Al respecto de la desaparición de poderes en México también puede verse la obra de González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.

<sup>114</sup> Valadés, Diego, “El poder legislativo mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 4, julio-agosto de 1978, pp. 33 y ss.

<sup>115</sup> Aproximadamente 40 reformas desde 1917.

<sup>116</sup> Carbonell, Miguel, “El Estado federal en la Constitución mexicana: una introducción a su problemática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 91, [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont91/art/art4.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont91/art/art4.htm).

<sup>117</sup> Meyer, Lorenzo, “Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, núm. 13, septiembre-diciembre de 1992, p. 59.

pequeños propietarios de tierras. De todas estas áreas estaban formados sus tres sectores básicos: el obrero, el campesino y el popular. Las anteriores organizaciones eran las interlocutoras de sus integrantes ante los funcionarios del gobierno, los que eran del mismo partido político y los cuales otorgaban su respaldo y apoyo, pero los que a su vez pedían a los líderes de estas centrales el voto de sus agremiados para su partido en las elecciones, como una especie de feudo partidista.

Otro fenómeno que fomentó el centralismo fue el “clientelismo”, que también giró en torno al presidente de la República, cuyo poder no sólo era constitucional sino también metaconstitucional. Es en esta última clasificación donde ubicamos al “clientelismo”, poder fáctico que consistía en utilizar una serie de potestades informales para influir en la decisión de los gobernadores y otros funcionarios. Tales mecanismos podían ser aplicados por el aparato de seguridad nacional o por el poderoso partido del presidente de la República. El poder que tenía el presidente en la asignación de recursos, ya fueran otorgados legal o discrecionalmente a las entidades de la República, servían de premio o de castigo a los gobiernos de los estados.

En este sentido, otra característica del “clientelismo” consistía en que al ser el presidente de la República el jefe nato del partido, de él dependía el futuro político tanto de presidentes municipales, diputados, senadores y también el de los gobernadores de los estados, por lo que el funcionario que quisiera seguir escalando posiciones políticas dependía en gran medida del apoyo del presidente, el cual también mediante esta prerrogativa premiaba o castigaba según la lealtad del funcionario.

La facultad de designación de su sucesor<sup>118</sup> también fue uno de los principales rasgos, si no es que el principal del presidencialismo mexicano, lo que de forma indirecta también repercutía en el sistema federal mexicano, ya que la constante fue que el presidente hacía la designación regularmente entre los miembros de su gabinete, hecho que significó para los políticos mexicanos que quisieran hacer carrera política la necesidad de llegar al centro y desde ahí hacer política.<sup>119</sup> Ejemplo de ello fue que la mayoría de los presidentes del México posrevolucionario elegidos

<sup>118</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 92, p. 191.

<sup>119</sup> Sobre el tema son importantes las propuestas para la transición del sistema político mexicano que realizó Cárdenas Gracia, Jaime en su artículo “Diseños constitucionales para la transición”, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, pp. 69-96.

constitucionalmente hacían su trayectoria previa a la elección en la capital de la República, situación que cambió en las elecciones del 2000, cuyo cargo del candidato ganador anterior a la elección fue el de gobernador del estado de Guanajuato.

Éste fue el panorama del federalismo mexicano hasta la década de los ochenta, cuando el avance y triunfo de partidos de oposición sirvieron para que reviviera el espíritu de la división de poderes y también el sistema federal. A partir de 1989, la capacidad fáctica de designar a los gobernadores de los estados por parte del presidente fue cambiando cuando en este año, por primera vez, un partido de oposición gana una elección en el estado de Baja California,<sup>120</sup> aunque ya después de la elecciones presidenciales de 1988 la oposición comprendió que podía ganar y que era opción de gobierno. A partir de ese momento, los partidos de oposición empezaron a obtener posiciones de poder en los estados de la República, ya que hasta ese momento sus victorias se limitaban a algunos municipios.<sup>121</sup> Con este fenómeno, los partidos de oposición se dieron cuenta que tenían ya opciones reales de acceso al poder.<sup>122</sup>

En este sentido, una de las principales cualidades del presidencialismo, la de elegir a su sucesor, también se vio ya limitada en las consultas internas del partido del presidente; sin embargo, su influencia fue todavía determinante en la elección del candidato presidencial para las elecciones del 2000.

Para concluir, el presidencialismo autoritario mexicano y la centralización del poder en torno a él y al partido, logró, entre otras cosas, el sistema

<sup>120</sup> El Partido Acción Nacional, durante la década de los ochenta, se convirtió en el vínculo de protesta anti-centralista de los estados en contra del gobierno federal y de las medidas que éste había ejercido en detrimento de la autonomía estatal, al respecto del tema puede verse Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999. Y el artículo “El tripartidismo mexicano ¿un arreglo inestable?”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 107, enero-marzo de 2000.

<sup>121</sup> En 1988 el PRI tenía prácticamente el monopolio en lo que a municipios se refiere, ya que sólo 39 municipios eran gobernados por partidos distintos al PRI, 1.63% del total de los municipios mexicanos. Cfr. Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 82.

<sup>122</sup> También es importante comentar que desde distintos foros se presionaba para alcanzar un verdadero federalismo, entre los foros que se desarrollaron destaca el realizado en Guadalajara (Jalisco), durante los días 29, 30, 31 de marzo de 1995 y sus propuestas enumeradas en las pp. 427-438 de las memorias del foro *Hacia un auténtico federalismo*.

político más estable de América latina durante el siglo XX.<sup>123</sup> La estabilidad que logró el sistema político mexicano y su permanencia por tanto tiempo en el poder se debió, entre otros factores, al sistema de recambio de cuadros políticos en los puestos de poder,<sup>124</sup> consecuencia de la decisión política fundamental de la no-reelección de los puestos de elección popular,<sup>125</sup> pero principalmente el del presidente de la República.<sup>126</sup>

### 3. *El federalismo mexicano a inicios del siglo XXI*

Con las elecciones de 2 de julio de 2000 se terminó con más de siete décadas de dominio del Partido Revolucionario Institucional, partido que como ya observamos, logró controlar y centralizar el poder en México, a cuyo alrededor giró la vida y destino, tanto de gobiernos estatales, municipales y la de los Poderes Legislativo y Judicial. Sin embargo, aunque ésta fue la fecha en que la oposición obtuvo el poder en la presidencia de la república, en ese momento la oposición al PRI ya gobernaba casi la mitad de la población nacional a nivel de entidades federativas y municipios,<sup>127</sup> y también ya controlaba algunas de las legislaturas estatales (asambleas legislativas de los estados federados).

El cambio de partido en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 ya se venía gestado lenta pero consistentemente. Las reformas políticas fueron producto de la presión de la sociedad y de los partidos políticos al gobierno para que liberara su control sobre el sistema electoral. Así también, las crisis económicas de 1982, 1988 y 1994-1995, la crisis

<sup>123</sup> Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, nota 117, p. 62.

<sup>124</sup> También al respecto puede verse la monografía de de la Madrid Hurtado, Miguel, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa-UNAM, 1998.

<sup>125</sup> El profesor Jorge Carpizo advierte que el principio de no reelección es la base y corazón del orden constitucional mexicano. Y sigue diciendo, “es nuestra evolución y resultado de experiencias políticas que están presentes y nos condicionan a no cometer un error político garrafal: olvidarnos de las crisis y el fenomenal costo político que hemos pagado cuando nuestros presidentes han podido reelegirse”. *Cfr.* Carpizo, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, julio-diciembre de 1999, [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/econst/cont/1/art/art3.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/econst/cont/1/art/art3.htm).

<sup>126</sup> En México, se prohíbe terminantemente la reelección del presidente de la República, artículo 83 CM. Sin embargo, se permite la reelección siempre que no sea para un periodo continuo de presidentes municipales, diputados y senadores. *Cfr.* Valadés, Diego, *op. cit.*, nota, 106, p. 12.

<sup>127</sup> Hacia mayo de 1999 el PAN gobernaba 33.10% de toda la población que vive en municipios y el PRD 12.33%. *Cfr.* Lujambio, Alonso, *op. cit.*, nota 121, p. 85.

electoral de 1988, el rompimiento generacional, los variados escándalos de corrupción e impunidad, el sentimiento psicológico de un cambio que ayudara a resolver problemas que se venían agravando, el crecimiento de la opinión pública y el fortalecimiento de los partidos políticos sólo fueron algunos de los elementos que influyeron para romper con el régimen de partido de Estado que se tenía en México.<sup>128</sup>

Sin embargo, lo relevante de la alternancia es que se le quitó al Partido Revolucionario Institucional a su eje de poder, jefe nato y columna vertebral del sistema político mexicano, es decir, el presidente de la República.

En este contexto, el federalismo mexicano del siglo XXI se renueva a través de la reactivación de los poderes legislativo y judicial,<sup>129</sup> ya que éstos gozaron de importantes reformas y fortalecimiento en la última década del siglo XX. En primer lugar, el fortalecimiento del poder legislativo tuvo un avance lento, que se aceleró a partir de las elecciones del año 1988, cuando la Cámara quedó integrada casi por mitades y ningún partido contó con la mayoría cualificada para reformar la Constitución, así como el ingreso de cuatro senadores de oposición a la Cámara, la cual hasta ese momento había sido unipartidista, dio dinamismo y debate al interior del Congreso de la Unión.<sup>130</sup>

El segundo hecho importante para este poder fueron las elecciones de 1997 en las que el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta y por primera vez en el Senado ningún partido contó con el 66% de dicha cámara para aprobar reformas constitucionales o el nombramiento de un gobernador provisional de un Estado, cuando se desaparecieron poderes. Entre 1988 y 1997, toda reforma constitucional tuvo que ser aprobada por dos o más partidos y a partir de 1997,<sup>131</sup> no sólo las reformas constitucionales, sino toda decisión legislativa tuvo que ser aprobada por dos o más partidos políticos.

<sup>128</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 99, pp. 337 y ss.

<sup>129</sup> Al respecto del papel del Poder Legislativo y del federalismo en cambio político y debilitamiento de la figura presidencial así como el centralismo político mexicano puede verse también en Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.

<sup>130</sup> De estos cuatro senadores, dos eran por el Distrito Federal y dos por el estado de Michoacán, representantes del Frente Democrático Nacional, alianza que presentó a Cuahutémoc Cárdenas a la Presidencia de la República.

<sup>131</sup> La configuración de la Cámara de Diputados en la legislatura 1997-2000 quedó integrada de la siguiente manera: el PRI 239 diputados, el PRD 125, el PAN 121, PVEM 8 y el PT 7. *Cfr.* Lujambio, Alonso, *op. cit.*, nota 121, p. 40.



Después de las elecciones legislativas del 2003,<sup>132</sup> ninguno de los partidos políticos representados cuenta con mayoría absoluta (aunque el PRI cuenta con la mayoría relativa, sin embargo, se dio una fractura dentro de la bancada de este partido, el cual, por primera vez en su historia voto dividido la Ley de Ingresos para 2004) que le permita realizar cambios constitucionales o substanciales en las políticas nacionales, por lo que la facultad negociadora tiene que ser aplicada por parte del Poder Ejecutivo si quiere que sus iniciativas sean aprobadas.

Por su parte, el Poder Legislativo ha venido ejerciendo cada vez más sus facultades constitucionales, las cuales habían sido letra muerta, además los diputados cada vez están más atentos a las acciones del presidente de la República, por lo que le han delimitado y controlado su poder ejerciendo un verdadero contrapeso al ejecutivo, todo esto debido a la conformación pluripartidista de las cámaras.<sup>133</sup>

El Poder Judicial mexicano es el otro poder que está jugando un papel primordial en la actual armonización del federalismo mexicano. Este poder se empezó a fortalecer a partir de las reformas constitucionales del 15 de enero de 1988,<sup>134</sup> las cuales convirtieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en casi un tribunal constitucional asignándole más funciones de tribunal intérprete de la constitucionalidad que de tribunal de casación, descargando hacia los tribunales colegiados de distrito la mayor parte de los amparos directos. Asimismo, se profesionalizó la carrera judicial, se incrementó el número de juzgados de distrito y de tribunales de circuito.<sup>135</sup>

Sin embargo, la reforma más importante llegó el 31 de diciembre de 1994,<sup>136</sup> cuando se le reconfiguró al darle nueva integración al Pleno, se creó el Consejo de la Judicatura Federal con facultades de carácter admi-

<sup>132</sup> Actualmente (2003-2006) la configuración por partido de la Cámara de Diputados se encuentra de la siguiente manera: PRI 223, PAN 150, PRD 97, PVEM 17, PT 6, Convergencia 5 y 2 diputados sin partido.

<sup>133</sup> Carpizo, Jorge, “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, enero-abril de 2000. pp. 5 y ss., [www.juridicas.unam.mx/publica/boletin](http://www.juridicas.unam.mx/publica/boletin).

<sup>134</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Las recientes transformaciones del régimen presidencial mexicano”, *VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, pp. 216 y ss.

<sup>135</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 8a. ed. México, Porrúa, 2003, p. 493.

<sup>136</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 762 y ss.



nistrativo. Pero la más representativa reforma, relacionada con nuestro estudio, fueron las garantías constitucional-procesales para la defensa de la Constitución, dichos procesos son las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad.<sup>137</sup> Esta reforma dio origen a la ley reglamentaria del artículo 105 para su fracción I y II publicada el 11 de mayo de 1995.

Con la reglamentación al artículo 105 se dio certidumbre y reglas claras para la interposición de demandas de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, ya que anteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicaba el Código Federal de Procedimientos Civiles. Las controversias constitucionales aunque existían ya en el texto Constitucional fueron escasamente utilizadas por la falta de su reglamentación.<sup>138</sup>

En estas reformas también se le suprimieron a la Suprema Corte algunas de las competencias de materia no constitucional que le impedían cumplir sus funciones como máximo Tribunal e intérprete único de la Constitución y es en esta transformación donde se le reafirma la jurisdicción de resolver los conflictos de competencia, así como donde se le da la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad, recurso innovador de esta reforma que vendrá a dar certidumbre a todos los integrantes de la Federación, así como a las minorías parlamentarias.

A partir de aquí, la Suprema Corte resuelve los conflictos entre entidades, órganos y entre poderes con un criterio jurídico y no político, como venía sucediendo, con excepcionales casos hasta antes de la reforma y donde tiene la posibilidad de invalidar normas generales con efectos generales.<sup>139</sup> La reforma y los mecanismos constitucionales-procesales son un punto estratégico de nuestra investigación que abordaremos con amplitud en la tercera parte del trabajo.

La relación entre el poder central y los gobiernos de los estados también ha cambiado. Primeramente, por la pérdida de la presidencia de la República por parte del PRI, hecho con el que se rompió el poder de influir en las decisiones del partido por parte del jefe nato en la designa-

<sup>137</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 1998, pp. 86 y ss.

<sup>138</sup> Es importante ver la descripción de la realidad del federalismo mexicano (en especial el inciso g) que realiza Cárdenas Gracia, Jaime en el “Comentario al artículo 116”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 1183.

<sup>139</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 116, p. 12.

ción de los candidatos a gobernadores (aunque este mecanismo se empezó a dismantelar a partir de 1989, cuando los partidos de oposición tuvieron opciones reales de acceso al poder, en 1999 la oposición al PRI ya tenía 10 ejecutivos en los estados de la República).<sup>140</sup> Esto ha llevado a que la dirigencias nacionales se fortalezcan frente al Ejecutivo de la República y sería de gran beneficio para las dirigencias estatales que adquieran una independencia también frente a las decisiones de los gobernadores.

Después, en lo que refiere a las relaciones entre el presidente de la República y los gobernadores de los estados también han cambiado debido a que ya no existe la lealtad personal ni partidista al presidente.<sup>141</sup> En la actualidad la mayoría de los gobiernos estatales están gobernados por partidos distintos al del actual presidente, cuyo partido es el Partido Acción Nacional, incluso cuentan con una asociación de gobernadores que los agrupa y los coordina, siendo su principal objetivo el tener un contrapeso frente al poder central que les permita lograr una mayor autonomía y mayor equilibrio en el reparto de los recursos fiscales y competencias políticas.

La visión sobre la distribución del poder en México durante el presente siglo dependerá en gran medida de la consolidación de la democracia, el fortalecimiento del sistema de partidos, la capacidad de negociación del Ejecutivo con el Legislativo y con los gobernadores de los estados para llegar a acuerdos políticos. Pero sobre todo, dependerá del fortalecimiento del estado de derecho, ya que, como advirtió el profesor Carpizo, en México se vivió durante mucho tiempo en un estado de orden pero no en un estado de derecho. Partiendo de la premisa anterior, el papel de la Suprema Corte es determinante para armonizar el federalismo mexicano, así como los intereses centralistas frente a los intereses localistas, en donde el único parámetro de juicio tiene que ser la Constitución mexicana.

<sup>140</sup> Lujambio, Alonso, *op. cit.*, nota 121, p. 103.

<sup>141</sup> Se desmoronó la dualidad que había mantenido el sistema político mexicano entre presidente y partido durante la mayor parte del siglo XX. Para mayor abundamiento véase a Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

#### 4. *La configuración constitucional del federalismo mexicano*

Como hemos ya comentado, México ha tenido un federalismo con atributos y elementos propios y singulares que se han ido formando a lo largo de su historia, el sistema federal quedó configurado en la vigente Constitución de Querétaro de 1917, en los artículos 40, 41, 43, y 124. En estos artículos se encuentran los principios básicos del federalismo mexicano.

De la lectura del artículo 41 en relación con el artículo 133 y en concordancia con el 124 de la Constitución se interpreta que los estados son los que crean la Federación y los que autorizan que facultades le corresponden y otorgan al pacto federal y a los funcionarios federales.<sup>142</sup>

#### 5. *Comentario al artículo 40 constitucional*

En el artículo 40 de la Constitución se establecen los rasgos y principios básicos de la organización política del Estado mexicano, al expresar su voluntad de constituirse en una república representativa, democrática y federal; además establece la soberanía de los estados que integran la Federación en todo lo relacionado a su régimen interior.

De la lectura del artículo observamos que la Constitución mexicana habla de Estados libres y soberanos, situación que no podemos concebir técnicamente, ya que por soberanía<sup>143</sup> se entiende el poder inalienable,

<sup>142</sup> Artículo 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de este artículo de los Poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los Estados en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. Artículo 133: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o en las leyes de los Estados”. Artículo 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas para los Estados”.

<sup>143</sup> Bodino concebía al rey como soberano absoluto, porque poseía la autoridad suprema e independiente y no era regulado ni equilibrado por ningún otro poder. El autor entendía por soberanía el poder supremo de una nación, que este autor justificaba y depositaba en el rey o soberano, la intromisión de poder externo al del soberano en la nación

imprescriptible e indivisible, que le permite independencia internacional y supremacía nacional, consecuencia de la exteriorización de la voluntad política individual de los ciudadanos, fruto de la igualdad y libertad de todos éstos.<sup>144</sup>

Aunque el término y concepto de soberanía se ha transformado por los constantes cambios sociales y políticos, pero sobre todo económicos, de los cuales el mundo contemporáneo ha sido testigo. La globalización y la creación de bloques comerciales han repercutido en la tradicional concepción de soberanía, ya que cada vez más los estados nacionales no solamente ceden soberanía económica y jurídica sino también política.<sup>145</sup>

Algunos autores conciben la soberanía como una situación histórica y hablan de estados pluralistas en contraposición a estados soberanos, esto es, consecuencia de la formación de otros centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado y de la progresiva institucionalización, que integran figuras *supra*, nacionales,<sup>146</sup> así como derechos de los individuos que pueden ser exigidos en tribunales internacionales.<sup>147</sup> La soberanía emana de la magnitud de los fines que persigue el Estado, de aquí que los verdaderos límites de la soberanía no sean límites artificiales impuestos, sino que se encuentran en la raíz misma del Estado, en sus fines. En concreto, la soberanía es la facultad de autodeterminación de los pueblos en lo exterior e interior.

Como observamos, el concepto de soberanía se modifica en lo político y económico con el paso del tiempo y de los acontecimientos, pero en

era entendido como violación a la soberanía. *Cfr.* Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 47 y ss.

<sup>144</sup> Véase también a Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, trad. de Fernando de los Ríos, Madrid, Espasa Calpe, 1929.

<sup>145</sup> Kaplan, Marcos, “La soberanía estatal-nacional: retos e interrogantes”, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, pp. 225 y ss.

<sup>146</sup> A este respecto, el profesor Pérez Calvo advierte que la aparición de nuevos actores tanto públicos como privados ha traído lo que se ha dado en llamar la relativización de la centralidad del Estado en el sistema internacional y establece algunos ejemplos como el desmantelamiento de fronteras, la ciudadanía europea así como la moneda única en la Unión Europea. *Cfr.* Pérez Calvo, Alberto, “Las transformaciones estructurales del Estado-Nación en la Europa Comunitaria”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99, enero-marzo de 1998, p. 13.

<sup>147</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Editorial Trotta, 1997, p. 11.

lo jurídico es un concepto absoluto, de ahí nuestra visión de que los estados de la Federación formalmente son autónomos y no soberanos frente al Estado mexicano, el cual, es en su conjunto el que ostenta la soberanía frente a otros estados nacionales.<sup>148</sup>

A pesar de que técnicamente y prácticamente los estados sean autónomos en el ámbito de sus competencias que le son reservados a ellos en la Constitución, ningún estado se plantea apelar al termino “soberanía” que la Constitución enuncia para buscar una independencia más allá del campo de acción que la Constitución y la realidad política mexicana le otorgan.

## 6. Comentario al artículo 41 constitucional

En el artículo 41 de la Constitución se vuelve a mencionar el término de soberanía al indicar que el pueblo mexicano “ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los estados en lo que toca a sus regímenes interiores.” Y hace la aclaración, que esa “soberanía estará su-peditada a la Constitución Federal.” Las Constituciones de los estados en ningún caso podrán contravenir el pacto federal”.<sup>149</sup> En tal contexto la

<sup>148</sup> Algunos autores como Andrade Sánchez son de la convicción que los estados de la Federación mexicana son soberanos en el ámbito de sus competencias como la de otorgarse una Constitución estatal o el de elegir a sus gobernantes. No coincidimos con su opinión, ya que la soberanía del Estado mexicano está cimentada en su conjunto en la Constitución y en el pacto federal que fue lo que la originó, por lo que ningún estado de la Federación a título individual podrá ser soberano frente a otros Estados soberanos nacionales desde el punto de vista del concepto jurídico de soberanía. *Cfr.* Andrade Sánchez, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 486 y ss.

<sup>149</sup> Burgoa difiere de la teoría de la cosoberanía enarbolada por Calhoun, Seidel, Tocqueville, Weitz para el caso mexicano y manifiesta que, para que esta teoría tenga fundamento, se necesita que previamente los estados que ceden su soberanía a la Federación la hayan tenido plenamente, como sucedió en Norteamérica donde los estados contaban con libertad soberana e independiente preexistente, situación contraria al nacimiento del federalismo mexicano como ya abordamos. *Cfr.* Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, pp. 410 y 411. Sobre este tema se puede ver *La democracia en América*, *op. cit.*, nota 2, pp. 139 y 140. Véase también su conferencia sobre el “Federalismo mexicano” en Carpizo, Jorge (coord.), *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, 1979, pp. 281 y ss. En esta conferencia el profesor Burgoa propone se elimine de la Constitución la denominación de “libres y soberanos” cuando ésta se refiera a los Estados de la República y argumenta que los Estados dentro

decisión política del pacto federal vuelve a aparecer y la supremacía constitucional como fórmula armonizadora del federalismo.

Otro rasgo del federalismo mexicano, es la participación mediante el Senado y de sus legislaturas estatales en las reformas al texto constitucional, por lo que en cada reforma constitucional necesita de la aprobación de las asambleas locales, es decir, que dentro del sistema federal mexicano la sola voluntad de los poderes federales no basta para modificar la Constitución, sino que es necesaria la concurrencia de la mayoría de estados para alterar la Constitución (atributo de los sistemas federales). Éste es el principal acto en donde las partes de la Federación refrendan su unión y la soberanía nacional, implícita y depositada en todos sus integrantes. El gobierno federal es obra de la Constitución, no tiene por sí solo el derecho a reformarla, la facultad la tienen los ciudadanos de los estados de la Federación por medio de los cuerpos colegiados que es en su conjunto donde se encuentra la soberanía nacional y el poder de reforma.<sup>150</sup>

### *7. Comentario a los artículos 42 y 43 constitucionales*

El artículo 42 de la Constitución hace una descripción de lo que comprende el territorio mexicano, en el que incluye las islas, arrecifes, cayos de mares adyacentes, plataforma continental y los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre territorio nacional con las excepciones y modalidades que establezca el derecho internacional. Mientras que el artículo 43 de la Constitución enumera cada uno de los treinta y un estados que integran la Federación mexicana, así como al Distrito Federal.

### *8. Comentario al artículo 124 constitucional*

El artículo 124 de la Constitución expresa de manera tajante que las “facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. La Constitución mexicana sigue el principio norteamericano en lo referente

de un sistema federal no pueden ser libres ni soberanos, ya que el único soberano es el pueblo y sostiene que la soberanía no se puede dividir.

<sup>150</sup> Bryce, Jaime, *La República norteamericana*, trad. de Adolfo Buylla y Adolfo Posada, Madrid, La España Moderna, 1913, t. II, pp. 131 y ss.

a la siguiente parte: “Que todo lo que no esté reservado a la Federación se entiende que es de competencia estatal”, con un rasgo singular de la Constitución mexicana, en su texto agrega el término “expresamente” a diferencia del texto norteamericano que lo realiza taxativamente:<sup>151</sup> “Los Poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los Estados respectivos o al pueblo.”<sup>152</sup>

Para delimitar y entender el artículo 124, analizaremos el sistema de competencias en México, utilizando la clasificación realizada por Bryce<sup>153</sup> y completada y adaptada al sistema de competencias mexicano por el profesor Jorge Carpizo.<sup>154</sup> La clasificación se expondrá en los siguientes apartados.

### 9. *Facultades atribuidas a la Federación*

Los poderes atribuidos expresamente a la Federación son delegados, enumerados y definidos en la Constitución, en el caso de la Constitución mexicana, los encontraremos de forma expresa en el artículo 73 de la misma. Si los poderes no le han sido otorgados por los estados en la Constitución, la Federación no tiene por qué adquirirlos, ya que ésta es una creación artificial que no puede retener más que lo que los estados le han conferido en la Constitución. Estas facultades también son llamadas facultades delegadas por el profesor Sánchez Bringas.<sup>155</sup>

<sup>151</sup> Sin embargo, aunque el gobierno federal se encuentre limitado por lo que taxativamente la Constitución le haya conferido, sus poderes se extienden y ensanchan hasta los necesarios y adecuados para el ejercicio efectivo de las facultades expresas o taxativas, ocurrido así desde el caso *McCulloch vs. Maryland*. *Cfr.* Schwartz, Bernard, *El federalismo norteamericano actual*, trad. de Juan Manuel Ruigómez, Madrid, Civitas, 1993, pp. 21 y ss.

<sup>152</sup> Enmienda X aprobada en 1791 a la Constitución de los Estados Unidos de América. *Cfr.* Cascajo Castro, José Luis y García Álvarez, Manuel, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 75.

<sup>153</sup> Bryce, Jaime, *op. cit.*, nota 150, pp. 114 y ss.

<sup>154</sup> Carpizo, Jorge, “Comentario al artículo 124 de la Constitución”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1997, p. 1302.

<sup>155</sup> El Profesor Sánchez Bringas las llama reservadas porque fueron las que los estados mantuvieron para ellos y no cedieron a la Federación. *Cfr.* Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 135, p. 315.

## 10. *Facultades atribuidas a las entidades federativas*

Los estados de la Federación son autónomos en la esfera que la Constitución les asegura y tienen la misma facultad de ejercer su derecho de la misma forma que lo hace la Federación en el ámbito de sus competencias. El pueblo ha cedido parte de su autoridad suprema al gobierno de la Federación y otra parte al gobierno del estado, con la diferencia que las facultades asignadas a la Federación tienen que estar definidas de manera expresa, pero, tratándose de los estados, sus facultades son también expresas así como residuales ya que lo que no esté reservado para la Federación es competencia de los estados (también son llamadas facultades reservadas).<sup>156</sup>

## 11. *Facultades prohibidas a la Federación*

El gobierno federal sólo podrá ejercer las facultades que le asigne expresamente la Constitución (artículo 124) asimismo, se entiende que la cláusula residual que es característica del sistema federal tanto mexicano como estadounidense<sup>157</sup> le permite al Estado asumir todas las competencias que no le estén reservadas a la Federación, por lo que éstas le estarán prohibidas al gobierno federal si no se le asignan expresamente.

Además, la Constitución mexicana, en el artículo 115, hace un listado de facultades y competencias que se le tienen que asegurar al municipio por parte de la Federación y del Estado, por lo que se concluye de la lectura de los artículos 124, 115 y 122, que, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a la Federación, a los municipios o al Distrito Federal, se entienden reservadas a favor de los estados y prohibidas a la Federación.

## 12. *Facultades prohibidas a las entidades federativas*

Siguiendo el mismo tenor que en el apartado anterior, deducimos que le serán prohibidas a los estados las facultades delegadas a la Federación

<sup>156</sup> *Ibidem.*

<sup>157</sup> Schwartz, Bernard, *op. cit.*, nota 151, pp. 20 y ss.



y a los municipios,<sup>158</sup> dichas prohibiciones las encontramos en el artículo 115, que enlista las facultades exclusivas para los municipios. En el artículo 117 se enumeran las prohibiciones absolutas para los estados, al expresar en su encabezado: “Los estados no pueden en ningún caso”, y en el artículo 118, se establecen las prohibiciones relativas, su encabezado dice: “[Los estados] tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...”.

Ejemplo de lo anterior es el artículo 73 XVIII de la carta magna que señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener y dictar reglas para determinar el valor relativo a la moneda extranjera. Esta facultad no se asignó al Congreso de la Unión de manera exclusiva, pero los estados no pueden realizarla porque se lo prohíbe el artículo 117.III constitucional, que expresa lo siguiente: “...los Estados no pueden en ningún caso: III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado...”

### 13. *Facultades coincidentes*

Son en las que, tanto la Federación como las entidades federativas tienen capacidad para legislar en ciertas materias; sin embargo, esa capacidad puede ser amplia o restrictiva. Es amplia cuando se faculta tanto a la Federación como a los estados para legislar sobre cierta materia. Ejemplo de esta facultad la encontramos en el artículo 117 que establece: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

Las facultades son restrictivas cuando se faculta también a ambas, pero se concede a una de ellas la atribución de fijar las bases y los criterios de la división de esa facultad.<sup>159</sup> Ejemplo de ello es la materia de salud, en la que la Federación regula la salubridad general y las entidades de la Federación sobre su salubridad local (artículo 73, fracción XVI).

<sup>158</sup> Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 293 y 294.

<sup>159</sup> Ruipérez Alamillo, Javier, “La división de competencias en el llamado Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, enero-marzo de 1988, pp. 225-267.

#### 14. *Facultades coexistentes*

Como su nombre lo indica, en esta facultad coexisten la facultad legislativa tanto para la Federación como para las entidades estatales, es decir, una parte de la misma facultad la legislará la Federación y otra la entidad federativa. Ejemplo: Las vías de comunicación federales las legislará el congreso federal, pero, las materias sobre comunicación de carácter local serán desarrolladas por las legislaturas de los estados.

#### 15. *Facultades de auxilio*

Son las que por razones de auxilio, regularmente bajo ciertas circunstancias fortuitas, una autoridad auxilia o ayuda a otra por mandato constitucional. Ejemplo de ello es el artículo 73, fracción XVI, 2a., que establece que “en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el departamento de salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionas por el presidente de la República”.

#### 16. *Facultades que emanan de la jurisprudencia*

Mediante la jurisprudencia se delimitan también las competencias entre los órdenes de gobierno en caso de controversia, la fracción XXX del artículo 73 de la carta magna menciona que la Federación expedirá “todas las leyes que sean necesarias, objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.” Esta última fracción puede prestarse en la práctica a confusiones legislativas, y es aquí donde la jurisprudencia, en caso de controversia, tiene como principal función la de deslindar si la competencia o legislación está apegada al texto y sentimiento constitucional. La función de la jurisprudencia no es otorgar nuevas facultades a la Federación o a las entidades federativas, sino que su función es determinar a qué orden de gobierno le corresponde la competencia.

También nos damos cuenta de que la Federación no sólo tiene las competencias que le son atribuidas expresamente por la Constitución, si-

no que también tiene las llamadas *facultades implícitas*,<sup>160</sup> pero éstas tendrán que estar siempre interrelacionadas de manera directa con una facultad explícita otorgada. Hacemos la aclaración que la fracción XXX del artículo 73 no autoriza nuevas facultades, pues las facultades implícitas no funcionan de manera autónoma.

Las facultades implícitas han utilizado poco en México, porque cuando no ha existido claridad en las competencias federales, el gobierno ha preferido ir directamente a la reforma constitucional como forma de acortarla. Las circunstancias tanto políticas como constitucionales analizadas en los anteriores capítulos son el marco de referencia en el cual se encuentran inmersos los municipios mexicanos.

Otra institución que será importante estudiar para nuestro análisis es el Senado de la República, cuya configuración constitucional y sus facultades dentro del sistema político mexicano veremos a continuación, ya que el papel que desempeña en el federalismo mexicano empieza a ser importante, y de su independencia política dependerá que el sistema de pesos y contrapesos verdaderamente funcione como otro factor de control entre Federación y entidades federativas.

### III. EL SENADO MEXICANO

En el presente capítulo analizaremos el órgano donde se encuentran representados los estados de la Federación y el Distrito Federal en los poderes de la Unión, así como sus facultades.<sup>161</sup> Como ya comentamos en la introducción, el estudio de las facultades del Senado resulta importante para nuestro trabajo, pues una de estas facultades es la relacionada con la desaparición de poderes en los estados de la Federación, facultad que se utilizó muchas veces para eliminar gobiernos estatales no alineados a las decisiones del presidente de la República o de su partido, rompiendo con ello reiteradas veces el pacto federal.

<sup>160</sup> Encontramos el origen de esta facultad en la Constitución de los Estados Unidos de América en su artículo 1o., sección VIII, párrafo 18, que le otorga al gobierno federal facultades implícitas para legislar que le permiten ampliar considerablemente su esfera de competencias.

<sup>161</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 136, pp. 647 y ss.

El Senado mexicano está integrado por ciento veintiocho senadores, es decir tres senadores por cada Estado, de los cuales dos son elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La conformación del Senado se renueva en su totalidad cada seis años (artículo 56 constitucional). Los senadores que ostentaron el carácter de propietarios en el cargo no pueden ser reelectos para un periodo inmediato (artículo 59).

Las principales funciones del Senado mexicano dentro del sistema político y relacionadas con nuestro trabajo son las que enumeramos a continuación:

### 1. *Facultades de carácter jurisdiccional del Senado*

El Senado tiene la facultad de erigirse en jurado de sentencia para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que podrán ser sujetos de juicio político<sup>162</sup> y que enumera el artículo 110 constitucional: “Cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”,<sup>163</sup> artículo 109, fracción I.

El proceso de juicio político se inicia en la Cámara de Diputados, la que declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado (artículo 111 constitucional), en caso de que exista responsabilidad, esta cámara fungirá como órgano de acusación (artículo 74, fracción V).

Una vez que conoce de la acusación, el Senado se erigirá en jurado de sentencia, la cual tendrá que ser aprobada por mayoría absoluta del nú-

<sup>162</sup> La profesora Pedroza de la Llave, ha señalado que tanto los motivos de procedencia como las consecuencias del juicio político sitúan este instrumento a la mitad del *impeachment* y la moción de censura. Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 205 y ss. También en Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 68.

<sup>163</sup> Los cargos gubernamentales que pueden ser sujetos a juicio político van desde Secretarios de Estado, titulares de organismos públicos descentralizados del Poder ejecutivo, así también altos funcionarios del Poder Judicial, senadores, diputados. La reglamentación del procedimiento se encuentra en la ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, del 31 de diciembre de 1982.

mero de miembros presentes en la sesión, todo esto después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y la respectiva audiencia del inculcado (artículo 110). Dicha resolución será inatacable (artículo 111).

Para concluir, señalamos que, en la realidad política mexicana, los juicios de responsabilidad han sido poco utilizados y en los últimos cincuenta años no se ha verificado ninguno y sólo se ha limitado a intentos que no han prosperado.<sup>164</sup> Todo esto es producto del control político que mantuvieron el presidente de la República y su partido. Esperamos que con la alternancia política en la Presidencia de la República, así como con el fortalecimiento y autonomía del poder legislativo y de los partidos políticos se restablezca el estado de derecho, y que dicho mecanismo pueda servir para el control del poder y para evitar la impunidad entre quienes lo ejercen.

## 2. *Facultades de carácter político del Senado*

Éstas se encuentran descritas en las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución. La fracción V establece la facultad de nombrar gobernador provisional en los estados por parte del Senado<sup>165</sup> al manifestar lo siguiente: “Cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a las elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado”.

La facultad del Senado relativa a la desaparición de poderes es *declarativa* y no *constitutiva*, es decir, el senado no es el que desaparece los poderes, sino tan sólo declara que debe nombrarse un gobernador provisional porque han desaparecido los poderes de un estado, según la V del artículo 76 constitucional.<sup>166</sup> Sin embargo, la L.R.A. 76 en su artículo 1o., deja bien claro que corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores *determinar* que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un estado, y hacer la declaratoria de

<sup>164</sup> Hernández, María del Pilar, “Comentario al artículo 76”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 830.

<sup>165</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 110, p. 407.

<sup>166</sup> Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 509 y 510.

que debe nombrarse un gobernador provisional.<sup>167</sup> La Comisión Permanente no podrá *determinar* la desaparición de poderes. La inclusión en la ley reglamentaria del verbo *determinar* (en lugar del de *declarar* que establece la Constitución) deja claro que la ley reglamentaria se inclina por la facultad *constitutiva* en favor del Senado, pues los verbos “determinar” y “decidir” son sinónimos.<sup>168</sup>

Las causales para determinar la desaparición de poderes en las entidades federativas se encuentran en la L.R.A. 76, en su artículo 2o., que establece los siguientes supuestos: cuando los titulares de los poderes constitucionales del Estado quebranten el régimen federal, abandonen el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor, cuando estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico, cuando prorroguen su permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieran celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares, así como promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución.

Una vez determinada la desaparición de poderes, se realizará el nombramiento del gobernador por el Senado, a propuesta de la terna que envíe el presidente de la República, con aprobación de dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, el nombramiento lo realizará la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere (artículo 12, L.R.A. 76). Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

Desde nuestro punto de vista, la declaración o *determinación* de desaparición de poderes es muy delicada, ya que los parámetros son políticos y puede repercutir en la decisión la forma de cómo está configurada la Cámara de Senadores en el momento de la votación, así como la situa-

<sup>167</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Introducción al derecho mexicano, derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 76 y 77.

<sup>168</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 409.

ción política existente. Además, si le agregamos la falta de un criterio bien definido para delimitar y clarificar cuándo una situación tiene perfil político y cuándo tiene perfil jurídico, puede resultar peligroso, sobre todo puede servir para justificar intervenciones federales con un matiz político partidista o personalista.

Como comentamos en párrafos anteriores, éste fue uno de los mecanismos constitucionales de los que se valió el presidente de la República para deshacerse de los gobernadores que fueran rebeldes ante el poder central. Asimismo, este instrumento también ha servido para justificar una gran cantidad de intervenciones del centro a las entidades de la Federación, en detrimento de la autonomía Estatal. Su fundamento y motivación se da en virtud de la cesión de soberanía que cada estado de la Federación cede con la finalidad de dar existencia y fortaleza al pacto federal y legitima a la Federación a ser el guardián del sistema.<sup>169</sup>

Además de lo anterior, el mecanismo constitucional de la desaparición de poderes sirvió de inspiración a los gobernadores de las entidades federativas para justificar intervenciones en los municipios, es decir, que lo que sucedía a nivel federal se repetía también en las entidades federales, y no fue hasta la reforma al artículo 115 de 1983 cuando se les aseguró a los municipios el derecho de audiencia ante el Congreso local, ya que anteriormente a esta adición los Ayuntamientos podían ser desaparecidos sin ninguna motivación ni justificación (véase capítulo segundo, V.2).

A continuación, la fracción VI del artículo 76 constitucional faculta al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos concorra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del estado.

En esta fracción nuevamente nos encontramos con el término “cuestiones políticas” y hacemos nuevamente la observación de que la línea entre cuestiones políticas y jurídicas es muy delgada, por lo que somos de la idea de que la instancia facultada para definir situaciones de este tipo debe ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Senado puede ser útil como una instancia arbitral política pero la resolución final de-

<sup>169</sup> Hernández, María del Pilar, “Comentario al artículo 76”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, cit.*, nota 164, p. 822.

be ser emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, esta es una de las hipótesis en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede conocer mediante la vía constitucional de las controversias (véase capítulo séptimo, III.3).

Observamos en la actualidad que la confianza demostrada a los parlamentos en el mundo en la resolución de asuntos de carácter político durante el siglo XVIII y XIX, se ha inclinado durante el siglo XX y el presente hacia el poder judicial, debido a la seguridad que han proporcionado los jueces al sistema político, lo que ha llevado a la judicialización de la política. Sin embargo, debemos estar atentos para que no se realice una politización del poder judicial,<sup>170</sup> en detrimento de su autonomía y su calidad moral como poder armonizador y guardián de la Constitución entre entidades, órganos y poderes del Estado.

#### IV. EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN NORMATIVA EN EL FEDERALISMO MEXICANO

En el Estado federal mexicano hay tres instancias de producción normativa,<sup>171</sup> la primera instancia de elaboración de normas es la del Estado federal y su órgano productor de normas generales, integrado por el Congreso federal y las legislaturas de los estados. Su competencia es elaborar reformas o adiciones a la Constitución, para lo que se necesita de dos terceras partes de los votos del Congreso de la Unión (integrada por la Cámara de Diputados<sup>172</sup> y de Senadores) y la mayoría simple de las legislaturas de los estados (artículo 135 constitucional). Mediante este mecanismo es como participan las entidades federativas en el proceso de reforma o adición constitucional, independientemente de su participación estatal por conducto del Senado.<sup>173</sup>

<sup>170</sup> Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, prólogo de Pedro de Vega, Madrid, Tecnos, 1983, p. 57.

<sup>171</sup> Respecto al tema del sistema de fuentes en el derecho mexicano, véase la obra de Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

<sup>172</sup> La Cámara de Diputados se encuentra integrada por 500 diputados de los cuales 300 son elegidos de forma directa y 200 son de elección proporcional obtenida por los partidos nacionales, cuyas listas han sido previamente votadas en cinco circunscripciones. La duración en el cargo de un diputado es de tres años y no hay reelección inmediata.

<sup>173</sup> Los Estados tienen participación en el procedimiento legislativo federal y en el procedimiento de reforma constitucional de acuerdo con el artículo 71 constitucional,



En la actual dinámica política mexicana, en la que el país está gobernado en sus entidades federativas por distintos partidos políticos, así como sus legislaturas, aunado a este fenómeno, la revalorización de la autonomía de los estados frente a los poderes del centro puede servir de contrapeso y de equilibrio frente al poder de la Federación. Ya que hasta el momento las legislaturas de los estados se han limitado a ser testigos de las reformas constitucionales y a cumplir las formalidades exigidas por el artículo 135 constitucional.

La segunda instancia productora de normas es el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de los Diputados, que son los representantes de la población y por la de los Senadores, representantes de las entidades federativas, cuya producción de normas está destinada a competencias de carácter general que la Constitución le reserva expresamente (leyes federales cuyo ámbito de aplicación es todo el territorio nacional).<sup>174</sup>

La tercera forma de producción de normas son las que producen las legislaturas de los estados, donde se restringe la competencia al territorio de la entidad estatal y en el ámbito que la Constitución les asegura y que ellos se reservaron. Al respecto, un rasgo interesante es la facultad que tienen los Ayuntamientos de participar en la creación, reformas o adiciones que se realicen en algunas constituciones estatales de la Federación. Es decir que cuando la legislatura de un estado reforme o adicione su Constitución, se necesitará de la mayoría simple o calificada (según su Constitución) de los votos de los Ayuntamientos que forman el estado para que tenga validez dicha reforma o adición.<sup>175</sup>

Para concretar, en México existen tres distintas instancias de producción normativa general y dos ámbitos espaciales de aplicación de los que una parte corresponde a la instancia constituyente y a la instancia constituida de la Federación y la otra a la instancia constituida de los estados miembros. Como observamos en el sistema federal mexicano están creados dos campos de competencia normativa, el campo federal y el campo local, esta distribución esta hecha de forma horizontal y a este respecto

que establece: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete... III. A las legislaturas de los Estados”. Así también el artículo 120 constitucional establece que los gobernadores locales deben participar en la publicación y cumplimiento de las leyes federales.

<sup>174</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 1, pp. 510 y 511.

<sup>175</sup> La Constitución de cada estado de la Federación establece el tipo de mayoría que se requiere para una reforma a la Constitución estatal.

la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>176</sup> ha expresado lo siguiente:

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la misma Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

Otra instancia fáctica, productora de disposiciones de observancia general dentro de su jurisdicción,<sup>177</sup> es el municipio, ya que en la reforma y adición del 3 de febrero de 1983 a la fracción II del artículo 115 de la Constitución, le otorgó capacidad reguladora (sujeta a las bases normativas establecidas por las legislaturas de los estados) de sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general<sup>178</sup> (como vemos, el municipio mexicano formalmente no tiene capacidad legislativa, sin embargo, materialmente si cuenta con esta potestad).<sup>179</sup>

<sup>176</sup> Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1995* (materia constitucional), México, t. I, 1995, p. 185.

<sup>177</sup> Ahora bien, en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que en los Ayuntamientos, los bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para todos los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. IV, julio-diciembre de 1989, 2a. parte, pp. 651 y 652. En este mismo sentido, encontramos la postura de Kelsen que señalará que los órganos del municipio pueden tener competencias también para establecer normas generales que no tendrán el nombre de leyes, pero que lo serán, en el fondo, desde el momento que habrán sido establecidas por un cuerpo colegial representativo, por un concejo municipal o Ayuntamiento elegido por los vecinos del municipio. *Cfr.* Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 12, p. 240.

<sup>178</sup> Aragón Salcido, María Inés, *El municipio en México, ¿bases normativas o reglamentos autónomos?*, Instituto Sonorense de Administración Pública, pp. 69 y ss.

<sup>179</sup> Fernández Ruiz, Jorge, "Ámbito municipal", en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, 2003, p. 46.

Con el anterior estudio a la conformación y funcionamiento del federalismo mexicano, terminamos el contexto político y constitucional que enmarca a los municipios dentro del sistema político mexicano. A continuación, daremos paso a uno de los puntos centrales de nuestro estudio que es el municipio y su ordenación política constitucional.

## V. EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

De acuerdo con la Constitución, la Federación mexicana está formada por entidades federativas, las que para su ordenación tendrán como base y elemento fundamental en la conformación del territorio y de su organización política y administrativa al municipio libre (artículo 115).

Sin embargo, a diferencia de lo que establece la Constitución, en la realidad la conformación política y administrativa en el orden municipal no ha sido fortalecida, debido al papel que ha jugado el municipio en el Estado federal mexicano, que fue similar al que desempeñaron los estados en relación con la Federación, en su trato con el fuerte centralismo que ejerció la institución presidencial. Esto se reprodujo en el orden municipal, el esquema de subordinación entre presidente de la República-gobernador con el de gobernador-presidente municipal, es decir, la Federación intervenía y debilitaba a los estados y éstos a los municipios<sup>180</sup> (véase capítulo segundo, III.2).

Los presidentes municipales eran seleccionados y designados en la mayoría de los casos por el gobernador del estado y posteriormente legitimados en las elecciones (también sujetas al dominio político del gobernador), acto seguido eran controlados mediante la asignación de su presupuesto, castigando o premiando, según la lealtad del presidente municipal con el presidente de la República, el partido o con el gobernador.

A pesar de todo lo anterior, fue desde los municipios donde se empezó a pugnar por mayor autonomía, pero sobre todo, mayor financiamiento.<sup>181</sup> La situación que vivieron los municipios durante la mayor parte del

<sup>180</sup> Carpizo, Jorge, “Evolución y perspectiva del régimen municipal en México”, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, p. 511.

<sup>181</sup> Según datos de la OCDE (1998) del 100% del gasto público total del país, a los gobiernos municipales les correspondía ejercer un 3.44%, el gobierno federal el 80.40%, los estados el 12.45% y al Distrito Federal el restante 3.69%. Estos porcentajes nos indi-

siglo XX fue de total dependencia a los gobiernos estatales y al gobierno federal en lo político, administrativo y económico.

Sin embargo, el rompimiento del esquema de partido predominante en el sistema político se dio mucho antes en la escala municipal con relación a la escala estatal, ya que la oposición política ganó primero alcaldías y desde ellas fue conquistando terreno y presencia política hasta alcanzar diputaciones, senadurías, gubernaturas, la jefatura del Distrito Federal, y posteriormente la Presidencia de la República.

Asimismo, desde el nivel municipal se fueron formando la mayoría de los cuadros políticos y administrativos que luego gobernarían la Presidencia de la República, algunos estados y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. En la alternancia política mexicana los municipios han sido un factor importante para que este fenómeno se lleve a cabo sin un marcado caos administrativo o parálisis gubernamental, ya que fue en ellos y posteriormente los gobiernos estatales, los que sirvieron de escuelas a los funcionarios de partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional.

También desde los municipios se empezó a buscar mayor participación en las decisiones, no sólo estatales sino nacionales, de la vida política del país, y a partir de las reformas de 1983, la participación municipal sería cada vez más activa en el espectro político nacional, pero siempre limitada, ya que si dominar a un gobernador incómodo era políticamente fácil (mediante los mecanismos ya comentados), lo era mucho más a un presidente municipal que también podía estar sujeto a presiones políticas por parte del gobernador de su estado o por la legislatura estatal.

La actual dinámica política de México, en la que el partido del Presidente municipal puede ser distinto al del gobernador de su estado o al del presidente de la República, ha revitalizado la actuación de los municipios, ya que ahora también son un control de poder en las entidades federales. Recordemos, que una de las facultades de algunos Ayuntamientos mexicanos es la de aprobar las reformas a las Constituciones de su estados por mayoría simple o cualificada (según sea al caso) de los Ayuntamientos del estado, y mediante esta facultad pueden también velar por sus competencias y por el equilibrio del poder en su entidad.<sup>182</sup>

can que la proporción de recursos manejados por los municipios es mínima en relación con los recursos que manejaba el gobierno federal.

<sup>182</sup> Es decir, que cuando la legislatura de un Estado modifique o reforme su Constitución por mayoría cualificada (según sea el caso), también se necesitará de la aprobación

Sin embargo, en la práctica política mexicana no se ha usado este mecanismo para bloquear reformas o adiciones, y los municipios sólo se han limitado a cumplir con este formalismo o protocolo legal, situación similar a la que ha sucedido entre la Federación y las legislaturas de los estados con las reformas a la Constitución general de la República.

El capítulo pendiente en el orden municipal es apartar la idea de que el municipio es una instancia menor y subordinada al gobierno del estado o a la Federación, y dar paso a la creación de una verdadera conciencia entre los ciudadanos y órganos del poder, de que el municipio, es un ente autónomo sólo regido por los límites y competencias que le asigna la Constitución, las leyes que de ella emanan, y la Constitución de su estado y las leyes que de ella derivan, y no es un tercer nivel de gobierno, sino un orden de gobierno instaurado de forma horizontal junto al gobierno estatal y federal.<sup>183</sup>

Como resultado de lo comentado en párrafos anteriores y de la dinámica política mexicana, surge la reforma constitucional de 1994<sup>184</sup> al artículo 105, la que vino a dar personalidad jurídica a los municipios para interponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Jus-

de los Ayuntamientos para que proceda dicha reforma o modificación, la cual puede ser por mayoría simple o cualificada. Como ejemplo de lo anterior se encuentra la Constitución Estatal del Estado de Querétaro que dice en su artículo 103: “Esta Constitución es la Ley fundamental del Estado y sólo podrá reformarse por el voto de las dos terceras partes del número total de sus integrantes de la Legislatura y por las dos terceras partes de los Ayuntamientos”. O también la Constitución Estatal del Estado de Guanajuato (1984) que en los artículos 142 y 143 dice: “Esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán la Ley Suprema del Estado de Guanajuato. Artículo 143. En todo tiempo puede ser reformada o adicionada la presente Constitución. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, es indispensable que el Congreso las apruebe por el voto de cuando menos el setenta por ciento de su miembros y, además, sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos”.

<sup>183</sup> En este sentido opina García Sánchez al afirmar: “Que cuando la Federación realiza una injerencia prepotente e injusta (refiriéndose a las intervenciones políticas al margen de la ley) crea, con los estados que intervienen, una relación de preeminencia y subordinación inadmisibles desde las bases de su poder soberano y autónomo. La concepción de una jerarquía prepotente de la Federación hacia los estados federados, destruye el supuesto de igualdad jurídica entre ambas soberanías y trae como resultado la negación del derecho de la igualdad y de la justicia, que son la esencia misma del trato, expresado en el pacto federal”. *Cfr.* García Sánchez, José, *El municipio (sus relaciones con la Federación)*, México, Porrúa, 1986, p. 32.

<sup>184</sup> La reforma fue publicada el 31 de diciembre de 1994, por lo que su entrada material en vigor fue hasta 1995.

ticia de la Nación cuando su esfera de autonomía o competencia le sean violadas. Esta nueva facultad hacia los municipios ha motivado la realización de este trabajo (este tema será abordado con mayor detenimiento en la tercera parte de nuestra investigación). Pero, para entender la eficacia y límites de las competencias de los municipios que están sujetas a ser defendibles mediante mecanismos constitucionales, analizaremos a continuación los orígenes y las reformas que se le han realizado hasta nuestros días al artículo 115 constitucional, columna vertebral del municipio mexicano.

### 1. *El artículo 115 en la Constitución de 1917*

Dentro del constitucionalismo mexicano, el antecedente del municipio libre,<sup>185</sup> lo encontramos en la Constitución del Estado de Chihuahua, que por iniciativa del gobernador Abraham González antecedió tres años al decreto que estableciera el municipio libre, emitido en el puerto de Veracruz por el primer jefe del ejército constitucionalista Venustiano Carranza, el 25 de diciembre de 1914, en el que se establecen las bases y origen del actual artículo 115 de la Constitución de 1917.<sup>186</sup>

En él, de las adiciones al plan de Guadalupe que expide Carranza el 12 de diciembre de 1914, el artículo segundo constituye la libertad municipal como institución constitucional,<sup>187</sup> y en el decreto del 25 de diciembre del mismo año la figura del municipio queda instituida de la siguiente manera:

Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado

<sup>185</sup> El término *municipio libre* fue la acepción que utilizó el constituyente de 1917 para referirse al municipio como ente autónomo. Y a nuestro entender la palabra “libre” la usa como sinónimo de autonomía.

<sup>186</sup> Varios autores, *La Revolución Mexicana a través de sus documentos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, 1987, t. IV, pp. 40 y 41.

<sup>187</sup> Contreras, Mario y Tamayo, Jesús, *México en el siglo XX 1913-1920. Textos y documentos*, México, UNAM, 1989, t. II, pp. 146-152.

por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su cargo por un período mayor de seis años.<sup>188</sup>

En este contexto y una vez vencidos los ejércitos de Emiliano Zapata y Francisco Villa (llamado también ejército de la convención), se convocó a un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, en la cual el 1o. de diciembre de 1916 el primer jefe Venustiano Carranza manifiesta las iniciativas de reforma a la Constitución de 1857. Éstas fueron sus palabras ante los constituyentes y en relación con el municipio:

El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.<sup>189</sup>

Fue hasta la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero cuando se llevó a cabo la quincuagésima novena sesión ordinaria donde la Comisión discutió el dictamen del proyecto del artículo 115 en el constituyente de Querétaro dicho proyecto fue el siguiente:<sup>190</sup>

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su

<sup>188</sup> Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, anexo t. II, pp. 83-87.

<sup>189</sup> Ruíz de Chávez, Mario, *Antología constitucional mexicana (Diario de debates núm. 12)*, México, 1992, pp. 66-84.

<sup>190</sup> Palavicini, Félix F., *op. cit.*, nota 188, pp. 499-550.

división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes del Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La fracción primera fue aprobada y suprimió la figura de los jefes políticos, eliminando la posibilidad de la existencia de autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el gobierno de cada estado. La propia Constitución declaró al municipio libre y con ello cerró un capítulo de intervenciones constantes de los jefes políticos hacia la autonomía municipal, principio y demanda fundamental de la Revolución Mexicana.

La iniciativa, en su fracción segunda, pensaba que sería el municipio el encargado de cobrar todas las contribuciones. En favor de esta propuesta se encontraron constituyentes como Heriberto Jara.<sup>191</sup> Sin embargo, en contra del proyecto se manifestaron otros diputados como Martínez Escobar, que se opusieron por considerar que los ejecutivos de los estados, al nombrar inspectores para percibir la parte de impuestos que le pertenecían al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio, invadirían la esfera municipal y en consecuencia, su autonomía. Por lo tan-

<sup>191</sup> Este constituyente en parte de su discurso expuso lo siguiente: “...no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no será efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo” y sigue diciendo en otra parte del discurso “...las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que mejor capacitadas están para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros”. Cfr. *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, t. III, p. 309.



to, en el texto aprobado estableció que al municipio se le asignarían sus impuestos municipales por medio de las legislaturas de los estados, los cuales tendrían que estar definidos y delimitados, y que podrían recaudar libremente, además de las reformas a la forma de recaudar las contribuciones y como consecuencia de ésta, la propuesta de los inspectores también fue eliminada.<sup>192</sup>

En la misma fracción y en relación con la resolución de conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del Estado por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio adoptado fue que se convertiría en un caos tanto jurídico como político, ya que se podría llegar a la anarquía en la relación entre los municipios y el estado, situación por la que se suprimió esta propuesta del texto aprobado ya que en ese momento se interpretó como una intromisión del centro en el régimen interior de los estados, además de que se equiparaba al estado con el municipio.

Esta facultad, en ese momento eliminada, los municipios la adquirirán en la reforma al artículo 105 constitucional de 1994, en la que a los municipios se les otorga capacidad jurídica para interponer una controversia constitucional contra el estado federado o la Federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se le viole alguna de sus competencias o facultad por actos o leyes; éste fue el motivo por el cual los municipios fueron constantemente intervenidos por los otros dos órdenes de gobierno, sin que tuvieran la garantía de acudir a los tribunales. Las fracciones I y III no fueron objeto de modificación durante el debate que analizamos.

Es importante señalar que, al establecer al municipio como base territorial y de organización administrativa y política del país como una de las decisiones políticas fundamentales en la Constitución de 1917,<sup>193</sup> el federalismo mexicano se aleja aun más del federalismo estadounidense, ya que éste se ocupó del municipio muchos años después.

<sup>192</sup> En lo relativo a la propuesta que los municipios cobraran todos los impuestos se manifestó en contra el diputado Reynoso que argumentó lo siguiente: "...si la Federación cobrara todas las contribuciones sería muy difícil distribuirlas en los estados, y si los estados cobraran todas las contribuciones y le dieran participación a la Federación también sería imposible...". *Idem*.

<sup>193</sup> Al respecto puede verse el artículo de Sayeg Helú, Jorge, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", *La reforma municipal en la Constitución*, Prólogo de Jesús Romero Flores, México, Porrúa, 1986, pp. 5-48.

En la actualidad, el municipio mexicano se encuentra ubicado y redactado en el título quinto, artículo 115 de la Constitución de 1917, de la siguiente forma:

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. 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.

A continuación analizaremos las diversas reformas y adiciones que ha sufrido el artículo 115 a lo largo de su historia hasta su configuración actual.

## 2. Reformas y adiciones al artículo 115 desde 1917 hasta 1983

Como consecuencia de los constantes cambios políticos sufridos durante el siglo XX, en México una de las instituciones más transformadas ha sido el municipio desde su configuración constitucional en 1917, siendo la primera modificación al artículo 115, el 20 de agosto de 1928.<sup>194</sup> En esta reforma se agregó la forma y el número de representantes de los estados a la Cámara de Diputados, pero en relación con la vida municipal no hubo reformas sustanciales, sólo para el municipio del Distrito Federal, el cual pasó a ser regencia del gobierno y cuyo titular fue elegido directamente por el presidente de la República hasta las elecciones de 1997.<sup>195</sup>

En la reforma del 29 de abril de 1933 se marcó una nueva etapa política para el municipio al instaurar la no-reelección inmediata a todos los miembros del Ayuntamiento que sean elegidos directamente, como el presidente municipal, los regidores y el síndico, para un periodo inmediato. Asimismo, los elegidos indirectamente o por nombramiento de alguna autoridad que desarrollen esos cargos tampoco podían reelegirse

<sup>194</sup> Véase el disco óptico, *Los municipios de México (información para el desarrollo)*, CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, 1998.

<sup>195</sup> Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, nota 13, pp. 95 y ss.

para el siguiente periodo. Como ya anotamos, la no-reelección se eleva a rango constitucional en el caso de los municipios, para evitar que se acentúen los cacicazgos locales. Los suplentes de estos cargos sí pueden ser electos a los puestos mencionados, siempre y cuando no hubieren tenido la condición de propietarios.

Esta misma fracción instituye la no-reelección al cargo de gobernador por ningún motivo, los que hubiesen sido elegidos popularmente, ordinaria o extraordinariamente, no podían ejercer el cargo de gobernador interino, provisional, sustituto o encargado de despacho, sólo había una excepción para los gobernadores interinos constitucionales<sup>196</sup> o los designados cuando hubiesen tenido que terminar el mandato por faltas definitivas del gobernador no podían ser elegidos para un período inmediato, pero sí podían acceder en un futuro a ser elegidos al cargo de gobernador.

En la adición del 29 de abril de 1933, en su fracción segunda, se le agrega lo siguiente: “y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el Gobierno del Estado”.<sup>197</sup> Los paréntesis son nuestros.

Con esta adición se trataba de evitar lo que ocurría durante el período del porfiriato con el nombre de jefes políticos, figura legal que le restaba fuerza al municipio ya que era la forma de control político desde el centro del país en los Ayuntamientos.

En las reformas al artículo 115 del 8 de febrero de 1943 no encontramos modificaciones substanciales al municipio, afectando la reforma a la figura de los gobernadores de los estados.

En la reforma del 12 de febrero 1947,<sup>198</sup> se otorga en el municipio uno de los objetivos en materia de igualdad política entre hombres y mujeres

<sup>196</sup> Actualmente en México no existe la figura de gobernador interino constitucional.

<sup>197</sup> Al respecto, de la identificación de *autoridades intermedias* entre el gobierno del Estado y el municipio la SCJN fija en la tesis jurisprudencial 50/1997 lo siguiente: “No debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades”. Esta tesis se derivó de la controversia constitucional 2/95 entre el Gobierno del Estado de Nuevo León y el municipio de Monterrey del mismo estado.

<sup>198</sup> Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 22.

al añadirse lo siguiente: “En las elecciones municipales votarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.

Esta reforma otorga a la mujer la condición de ciudadana con todos sus derechos políticos en el ámbito municipal y abrirá las puertas para que en la reforma del 17 de octubre de 1953 se le asignen todos los derechos políticos a la mujer mexicana para que también pueda votar en las elecciones federales, por lo que se suprime del artículo 115 la adición de febrero de 1947.<sup>199</sup> Nuevamente observamos la escuela municipal de la democracia, ya que es en este orden de gobierno es desde donde la mujer adquiere su estatus de igualdad frente al varón.

La reforma del 6 de febrero de 1976 resulta de gran valor para los municipios, pues la Constitución le asigna la facultad de darse a sí mismo reglamentos en materia de centros urbanos, quedando la adición de la siguiente manera:

Fracción IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo a la ley federal de la materia.

Fracción V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en su ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia.

Los municipios a partir de esta reforma tendrán también la facultad de planeación urbana. En la actualidad es una obligación de los entes municipales la creación del plan urbano de desarrollo municipal con la finalidad de dar equilibrio al crecimiento de los centros de población.

El 6 de diciembre de 1977 se le añade al artículo 115, en la fracción III del inciso b) en su párrafo quinto,<sup>200</sup> lo siguiente: “De acuerdo con la

<sup>199</sup> Al respecto, también puede verse el disco óptico *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial* (realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), segunda versión, 2000, que contiene la historia de las reformas de cada uno de los artículos constitucionales.

<sup>200</sup> El antecedente de esta reforma lo encontramos por primera vez, en la representación proporcional de los diputados de partido de oposición en la Cámara de Diputados,

legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

Esta reforma es vital para el pluralismo político dentro de los municipios,<sup>201</sup> ya que por primera vez existen regidores de oposición dentro de los Ayuntamientos, y se da paso a que los partidos de oposición ganen espacios políticos y se enriquezcan las decisiones de los Ayuntamientos. Se crea el juego de equilibrio de poderes en la esfera municipal, ya que, aunque los regidores de oposición no cuentan con mecanismos de protección contra las mayorías, su función moral y política tiene un peso determinante para ellos dentro de la comunidad. Aunque todavía en esta adición observamos el principio de proporcionalidad reservado solamente a los municipios con población de 300 mil<sup>202</sup> o más habitantes.<sup>203</sup>

En la reforma y adición del 3 de febrero de 1983<sup>204</sup> se le otorgan facultades a los congresos de los estados para la desaparición o suspensión de Ayuntamientos y para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, siempre y cuando hubiesen sido “oídos” por el Congreso Local,<sup>205</sup> el cual tiene que decidir por dos terceras partes de los votos la

reforma realizada en 1962; posteriormente, las entidades de la Federación fueron adoptando esta fórmula en sus Congresos Locales y para 1975 casi la tercera parte de los Estados de la Federación había plasmado ese sistema en sus Constituciones; sin embargo, en el nivel municipal, el antecedente lo localizamos en el Estado de Nuevo León, durante 1976, cuando se reformó su Constitución estatal para establecer el sistema de regidores de partido, siguiendo un esquema similar al de los diputados de partido utilizado en la cámara baja mexicana. Cfr. Madrazo, Jorge, “La representación proporcional en los ayuntamientos de la República mexicana”, *La reforma municipal en la Constitución*, pról. de Jesús Romero Flores, México, Porrúa, 1986, p. 107.

<sup>201</sup> Carpizo, Jorge, “Evolución y perspectiva del régimen municipal en México,” *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 515.

<sup>202</sup> En el momento de esta reforma, sólo 36 de los 2377 municipios mexicanos existentes en ese entonces contaban con el supuesto de una población mayor a 300,000 habitantes. Cfr. Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 200, p. 109.

<sup>203</sup> Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Estudios constitucionales*, *op. cit.*, nota 201, pp. 377-379.

<sup>204</sup> Parejo Alfonso, Luciano, Martín Mateo, Ramón, *Derecho municipal iberoamericano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, pp. 298 y ss.

<sup>205</sup> Con esta reforma al artículo 115 de la Constitución general, se elevan a rango constitucional las reglas necesarias sobre suspensión o revocación del mandato a alguno

desaparición de los Ayuntamientos, y en caso de que ésta suceda, designará un Consejo Municipal integrado por los vecinos del municipio.<sup>206</sup>

Antes de esta reforma, fue frecuente en la práctica política que los gobernadores de los estados desaparecieran Ayuntamientos o destituyeran a alguno de los integrantes de éste. La actuación que tenía el presidente de la República (mediante el Senado) con los estados la repetían los gobernadores con los municipios, sólo que el procedimiento legal era distinto. Regularmente, también las intervenciones por medio de la desaparición de Ayuntamientos llevaban un matiz político o personalista y violentaban la decisión democrática de los ciudadanos que votaban sus autoridades municipales.

Con esta reforma se viene a garantizar el derecho de audiencia a los Ayuntamientos o a alguno de sus miembros al expresar ésta lo siguiente: “siempre y cuando hubiesen sido oídos por el Congreso Local”. Anteriormente, la desaparición de Ayuntamientos o la suspensión de alguno de sus miembros se llevaba a cabo sin motivación ni fundamento por parte del gobernador o el Congreso del Estado,<sup>207</sup> lo que ocasionaba arbitrariedades políticas por parte del gobernador en turno, en detrimento de uno de los elementos que garantizan la autonomía, consistente, en la elección de las autoridades municipales, pero sobre todo, la garantía

de los miembros del ayuntamiento, cuando existan causas graves previstas en la ley. *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime y Farha Gebara, Mauricio, “Comentario al artículo 115”, *Constitución Política Mexicana comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 1165.

<sup>206</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995, pp. 156 y ss.

<sup>207</sup> Para el doctor Gámiz Parral, la redacción de la reforma tuvo algunas limitantes, como la de no incluir con precisión cuáles son las causas graves por las que se pueden suspender o hacer desaparecer los ayuntamientos, además de esto, considera que la redacción del párrafo 4 de la fracción I del artículo 115 deja en el aire las siguientes interrogantes: 1) No se refiere a que un ayuntamiento haya sido suspendido, entonces, ¿qué pasa en ese caso?; 2) ¿La redacción implica que la desaparición de un ayuntamiento es sólo limitada a los propietarios y no a los suplentes?, 3) Al mencionarse que por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de los miembros, ¿se está refiriendo a los propietarios y suplentes, para que en todo caso no puedan entrar éstos en funciones?, y si renuncia o la falta absoluta es sólo de los propietarios, ¿cuándo no procede que los suplentes entren en funciones? *Cfr.* Gámiz Parral, Máximo N; *Derecho constitucional y administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 221.

constitucional de ser oídos en juicio.<sup>208</sup> De la misma manera, se le asegura una mayoría agravada de votación al ser ésta cualificada (dos terceras partes de los diputados de la legislatura).

A la fracción segunda se le añade la libre disposición de los bienes municipales cuando constituye lo siguiente: “Los municipios están investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley.”

En esta misma fracción se les asigna competencia reglamentaria a los Ayuntamientos para ordenar lo relativo al bando de policía y buen gobierno<sup>209</sup> y todas las demás competencias que en esta misma reforma le asignaran la fracción III y que son las siguientes áreas: “Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que las legislaturas de los estados según las condiciones socio económicas y financiero- administrativas de los municipios”.

En nuestra opinión, el constituyente de la Constitución mexicana en muchas de sus decisiones políticas fundamentales no ha escatimado y no ha querido enumerar las competencias de los municipios en leyes secundarias, por la constante desconfianza que existe al legislador ordinario. Ejemplos de ello los podemos encontrar en el artículo 27, en el 123 o el 115 de la Constitución. Como observamos, por primera vez se eleva a rango constitucional el catálogo de competencias otorgadas a los municipios, pero todavía se habla que estos servicios los prestará en concurso con los estados cuando así lo determinen las leyes y fuese necesario.<sup>210</sup>

<sup>208</sup> Durante el periodo de 1977 a 1983, año de la reforma, se produjeron ochenta casos de suspensiones, desapariciones y destituciones que afectaron a los ayuntamientos y a sus miembros. En sesenta y siete de los casos se mantuvo la siguiente información: diecinueve se justificaron con licencias indefinidas; dieciocho no tuvieron explicación alguna; en diez se adujo el abandono de las funciones; ocho por denuncia; ocho por comisión de supuesto delito; dos por nulidad de elecciones y dos por acciones ciudadanas. *Cfr.* Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 135, p. 572.

<sup>209</sup> Para nuestro estudio resulta relevante la exposición de motivos de esta reforma, ya que se refieren al municipio como instancia de gobierno constitucional; sin embargo, su institución en la Constitución será hasta 1999. Véase la exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 1982, así como el discurso político que el presidente Miguel de la Madrid pronunció ante el Senado cuando presentó la iniciativa de reforma constitucional del artículo 115, en donde señala reiteradamente al municipio como una de las tres instancias y como primer nivel de gobierno por su cercanía con la sociedad.

<sup>210</sup> Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, pp. 131 y ss.



La vaguedad constitucional con la que se encontraban regulados los servicios públicos competencia de los municipios y la incapacidad de algunos Ayuntamientos de prestarlos originó que muchos de estos servicios fueran absorbidos por el gobierno estatal o por el federal.

La reforma de 1983 inició la fase de descentralización política, económica y administrativa hacia los municipios, y se convirtió en la columna vertebral del manejo de la descentralización en México.<sup>211</sup> En lo referente a la hacienda municipal, se le designan al municipio impuestos como el de la propiedad inmobiliaria.<sup>212</sup> En materia de presupuestos, los Ayuntamientos aprobarán el de egresos mientras que el de ingresos será aprobado por las legislaturas de los estados y las cuentas públicas también serán revisadas por el Congreso local.<sup>213</sup>

La adición realizada el 17 de marzo de 1987 tendrá gran peso en la pluralidad política de todos los municipios del país, ya que generaliza lo que la adición de 1977 reservaba para los municipios de mayor número de habitantes, al instituir lo siguiente: “Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios”.

En materia laboral, se establece que los trabajadores de los municipios serán regidos por las leyes que para el efecto expidan las legislaturas de los Estados y no por la Ley Federal del Trabajo que regula las relaciones entre particulares.<sup>214</sup>

### 3. *Modificaciones del artículo 115 producidas por la reforma del 23 de diciembre de 1999*

Nos encontramos ante la más ambiciosa reforma y adición que se ha dado en la historia del artículo 115 para el fortalecimiento legal de los

<sup>211</sup> Rodríguez, Víctor, *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 26.

<sup>212</sup> Valadés, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, t. I, pp. 794-802.

<sup>213</sup> A este respecto, véase la tesis jurisprudencial PXXLI/96 de marzo de 1996 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. III, p. 462. Controversia constitucional 3/93.

<sup>214</sup> Cárdenas Gracia, Jaime y Farah Gebara, Mauricio, “Comentario al artículo 115,” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 1159.



municipios, la cual viene a concretar y complementar la reforma municipal de 1983, esta reforma es producto de la presión política de la oposición realizada desde los municipios. El fortalecimiento municipal fue una de las principales demandas y punto central de la campaña política presidencial de 1994.

La realidad política del presidente de la República que promueve estas reformas en materia municipal, era la de sobrevivir descentralizando, pues entendió que una forma de conservar el poder era cediendo parte de él,<sup>215</sup> ya que en ese momento el sistema político mexicano de partido hegemónico se encontraba muy desgastado por el excesivo centralismo. En este contexto, y después de haber observado el papel de los municipios en la creación de un verdadero federalismo en donde se respeten las competencias de los tres órdenes de gobierno asignados en la Constitución, en especial la de los municipios, llegamos a la reforma de 1999 la cual analizamos a continuación:<sup>216</sup> “Reforma y adición a la fracción I. 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”.

Observamos que se reforma el término “administrar” por el de “gobernar,” por lo que al elevar a rango constitucional la capacidad de gobierno de los municipios, éstos se convierten en uno de los órdenes jurídicos con competencias políticas propias del Estado mexicano, conjuntamente con el orden federal, el estatal y el Distrito Federal.

Es sustancial hacer notar la diferencia entre administrar y gobernar, ya que el primer concepto significa realizar los actos mediante los cuales los órganos del poder ejecutivo atienden a la concretización de los servicios públicos o conjunto de actos que no comprometen gravemente el porvenir no arriesgado, encaminados a conservar el objeto administrado de acuerdo con la ley, y al no poder disponer de ellos libremente se concretan a la administración de los servicios asignados por las leyes y su

<sup>215</sup> Rodríguez, Víctor, *op. cit.*, nota 211, p. 276.

<sup>216</sup> Las cursivas de los artículos que se mencionarán durante este capítulo son las últimas modificaciones hechas al artículo 115 constitucional.

sentido es más funcional y técnico.<sup>217</sup> Se distingue de la administración de los particulares por los medios de los cuales dispone para conseguir sus fines, medios que provienen del poder de dominación y de coacción propia del Estado.

Por otro lado, gobernar para autores como Shepard<sup>218</sup> es el control social y el servicio público, así como el establecimiento de medidas y programas de carácter político más que técnico encaminadas a promover bienestar de los gobernados mediante su participación, a fin de lograr el desarrollo económico sustentable del municipio. En cambio, autores como H.J. Wolf y Bachof<sup>219</sup> definen el autogobierno municipal como “el derecho del municipio a resolver, con medios propios y la participación de una representación popular democráticamente elegida, y en el marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local”.

A nuestro juicio, un elemento diferenciador entre la capacidad administrativa y la capacidad de gobierno consiste en la posibilidad de que los municipios acudan directa y efectivamente ante los órganos máximos de impartición de justicia, ya que si no tienen esta posibilidad de acudir en defensa de sus competencias o potestades, su estatus se limita a una actuación meramente administrativa, puesto que sus competencias no son efectivas en caso de que se le vulneren.

En este contexto y con esta nueva atribución de gobierno en el texto constitucional, el municipio se consolida como una estructura político-administrativa. Es en esta reforma en la que por primera vez la Constitución habla de gobierno municipal y le da un fortalecimiento al cuerpo colegiado del Ayuntamiento al ser el titular exclusivo de las facultades otorgadas.

Esta reforma resulta trascendental para nuestro estudio, porque le reitera al municipio su capacidad política y, por tanto, la posibilidad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación derecho que ya había adquirido con la reforma de 1994 y con la expedición de la LRA 105. El criterio anterior sostenido por los tribunales había sido el siguiente:

<sup>217</sup> Mascareñas, Carlos E., *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1975, t. II, p. 372.

<sup>218</sup> Shepard, W. J., *Enciclopedia de las ciencias sociales*, Edwin R. A. Seligman y Alvin Jhonson, s. v. “Government”.

<sup>219</sup> Wolff H.J. y Bachof O, “Verwaltungsrecht”, 4a. ed., Munich, C. H. Beck, 1976, t. II, p. 203.

Los municipios... tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales, no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de “poder político” a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un Ayuntamiento y los poderes de un mismo estado, por carecer los Ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias.<sup>220</sup>

Consideramos que al reconocerse la capacidad política y por consecuencia la posibilidad de acudir ante el máximo tribunal nacional completa el elemento de nuestra definición de autonomía local. Dicho atributo fortalece y diferencia la capacidad de gobierno de la capacidad puramente administrativa. Lo que trataremos de demostrar en la tercera parte de nuestro trabajo es si realmente es efectiva esta atribución; también trataremos de descubrir sus cualidades y sus deficiencias.

Conjuntamente, en la misma fracción primera se realiza la siguiente adición:

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o 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 periodos respectivos; *estos concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores* (las cursivas son nuestras).

Los lineamientos establecidos para la integración de los Concejos Municipales están reglamentados en las Constituciones locales y en las leyes orgánicas para el municipio libre, que es materia de las legislaturas de los estados.

Adición a la fracción II:

220 *Semanario Judicial de Federación*, 5a. época, t. XLV, 4a. parte, pp. 3577 y 3578.

Los Ayuntamientos *tendrán* facultades para aprobar, de acuerdo con las *leyes en materia municipal* que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, *que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal* (las cursivas son nuestras).

Observamos que se ratifica en la reforma la capacidad reglamentaria municipal, asimismo se le dan facultades de realizar su organización interna mediante los reglamentos, así como normar las actuaciones diarias, de acuerdo con sus necesidades, usos y costumbres. Por su parte, la legislatura del estado emitirá leyes que regirán como marco a toda la entidad federativa para uniformar el actuar de los municipios del estado, pero en lo interior el municipio podrá regular sus actos y disposiciones de acuerdo con sus necesidades.

El inciso a) de la adición a la fracción segunda agrega lo siguiente:

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

Las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

En esta adición se consagra la garantía de audiencia y legalidad a los particulares, en contra de actos de la autoridad municipal, cuando se estimen afectados. No obstante, en caso de no tener resolución administrativa a favor, los particulares tendrán la opción de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para defender su derecho.

El inciso b) de la adición a la fracción segunda se agrega lo siguiente: “Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo al mayor al periodo del Ayuntamiento”.

Cuando se afecta el patrimonio municipal, las legislaturas de los estados están muy atentas si se trata de enajenar un bien inmueble municipal. Para alcanzar este fin, además de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, se necesitará de la aprobación del Congreso del Esta-

do, quien pide una exposición de motivos del porqué se quiere enajenar, y en este sentido resolverá su procedencia: “c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto las fracciones III y IV del artículo 116 de esta Constitución”.

Los Ayuntamientos, por la misma cantidad de los votos que se necesitan para disponer de sus bienes inmuebles, podrán celebrar convenios con el gobierno del estado y con los particulares, para la prestación de los servicios que constitucionalmente le corresponden al Ayuntamiento, pero que por su desarrollo económico y social le sea imposible prestar.

Adición a la fracción segunda, en la que se agrega el inciso d) y e):

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma su función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos. En este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes.

Con esta modificación, las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos se remiten a un marco jurídico que expedirán las legislaturas estatales, las cuales homogenizarán los reglamentos municipales para que se adapten a la ley orgánica del municipio libre o también llamado código municipal.

Adición al párrafo cuarto: “Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores”.

Este mecanismo es para tratar de resolver de forma política las controversias que surjan entre estados y municipios, sin perjuicio de que éstos puedan acceder directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante una controversia constitucional.

A la fracción tercera se le añaden nuevos servicios a favor del municipio, y queda de la siguiente manera:

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios siguientes:

a) Agua potable, *drenaje*, alcantarillado, *tratamiento y disposición final de residuos*;

- c) Limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos;
- 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;*
- i) *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* (las cursivas son nuestras).

Es positivo que se elimine el concurso de los estados en funciones y servicios establecidos en esta fracción, siempre que se cuente con la capacidad e infraestructura para la prestación del servicio, ya que con esto el municipio goza de una mayor independencia administrativa. Con la adición de la fracción III se enlistan en forma enunciativa y no limitativa los servicios públicos de competencia municipal; el inciso i) establece lo relativo a los demás servicios que por circunstancias socioeconómicas las legislaturas locales establezcan a favor de los municipios.

Este nuevo párrafo establece la obligación de los municipios de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales (principio de la jerarquía de leyes).

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 le correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de dos municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado respectivo para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Al suprimir la limitante de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios, se amplía la posibilidad de asociación entre municipios de distintos estados, previa aprobación de sus legislaturas, para la más eficaz prestación de servicios y para el ejercicio de sus funciones públicas. También se establece la vía a seguir para convenir con el estado un esquema de delegación de servicios municipales, o bien de coordinación entre ambos.

## Reforma a la fracción IV, inciso c):

...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 la misma. *Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.* Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados y 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* (las cursivas son nuestras).

La exención de impuestos para los bienes del dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios sigue aplicándose, pero no procede cuando dichos bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto.

Esta reforma le abre la oportunidad a los municipios de allegarse de recursos mediante el cobro de impuestos prediales a empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que aquellas entidades con personalidad jurídica distinta a las que se mencionan en la fracción IV, inciso c), segundo párrafo, última parte del actual artículo 115, no están exentas de pago. La denominación genérica de los términos persona e institución es una cuestión de forma.<sup>221</sup>

Reforma del párrafo tercero de la fracción cuarta: “Los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, 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”.

En esta reforma se les concede la autonomía tributaria que no tienen ni el Ejecutivo estatal ni el federal y se garantiza al municipio su participación en el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o de las tablas de valores unitarios de

<sup>221</sup> Resulta interesante analizar la sentencia del amparo en revisión 695/87, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado, 13 de abril de 1988, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del séptimo distrito en *Semanario Judicial de la Federación*, 8a. época, enero-junio de 1988, 2a. parte, p. 125.

suelo y sobre la propiedad inmobiliaria, las mismas que pondrán los municipios a consideración de las legislaturas locales para su aprobación.

Al párrafo quinto se le añade el término fiscalizar:

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 los ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley.

De esta manera se le asigna plena libertad al Ayuntamiento de ejercer sus recursos municipales, y las legislaturas de los estados con esta adición tendrán la facultad para que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local fiscalice el erario municipal, pudiendo el congreso realizar las observaciones pertinentes al gobierno municipal para que éste las aclare.

Reforma a la fracción V:

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 regulación en la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcción;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y *en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. *En lo conducente* y de conformidad a los fines señalados en el párrafo



fo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (las cursivas son nuestras).

Con esta reforma del inciso c) se le otorgan facultades al Ayuntamiento de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, dando la obligación a los estados y a la Federación, en su caso, de asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los mismos, y también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica. Además, se faculta al municipio no sólo para vigilar y controlar el uso del suelo sino que tiene la facultad de autorizar o denegar un permiso de dicho uso.<sup>222</sup>

Consideramos de gran importancia esta adición, pues la planeación del desarrollo, transporte y ecología como materias concurrentes y de interés municipal, deben ser realizadas por los tres órdenes de gobierno, y elevadas a rango constitucional, e incluso consideramos al municipio como el primer orden de gobierno por su cercanía con la comunidad.

Otra observación que nos gustaría hacer notar es que, con anterioridad a esta reforma, se consideraba al municipio como el tercer nivel de administración, y con la actual reforma al municipio, al darle capacidad de gobierno, ya no se consideran niveles de gobierno, sino órdenes de gobierno, en un plano horizontal y no vertical como se había concebido siempre.

La fracción VI no se reformó, pero se añadió la fracción VII quedando de la siguiente manera: “VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las ordenes que el gobernador le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.

La seguridad pública es una materia coordinada entre la Federación, los estados y los municipios. El Ejecutivo estatal dirige la seguridad pública en el ámbito estatal, pero es correcto que con el objeto de gobernar el municipio sea el presidente municipal quien tenga bajo su mando la policía preventiva municipal.

<sup>222</sup> El permiso de uso de suelo es el requisito que debe tener cualquier persona privada o pública para desarrollar cualquier actividad en un predio municipal, como por ejemplo, la construcción de un negocio, una casa o cualquier alteración que se le quiera realizar a un inmueble que se encuentre dentro de un municipio.

Sin embargo, para cumplir con el Sistema Nacional de Coordinación en materia de seguridad pública, dichos mandos deberán obedecer las órdenes del gobernador en los casos que el mismo juzgue como de “fuerza mayor” o “alteración grave del orden público”.<sup>223</sup>

Pero también es importante hacer notar que el gobernador del estado tendrá que justificar y motivar la “fuerza mayor” o la “alteración grave del orden público”, por lo que no bastará la simple voluntad para emitir las órdenes a las policías municipales de la entidad federativa para que éstas le obedezcan, sino que tendrá que fundamentar su mandato para que tenga legitimidad y legalidad.

El artículo 1o. transitorio establece que el decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación, y en su artículo 2o. da de plazo a las Legislaturas de los estados hasta el 22 de marzo para adecuar sus Constituciones locales y leyes de carácter estatal, y al Congreso de la Unión hasta el 30 de abril de 2001 para adecuar las leyes federales que sean afectadas con las nuevas reformas.

Para terminar, no queremos dejar de mencionar la última reforma al artículo 115 de la Constitución, publicada el 14 de agosto de 2001, en la cual se agregó un último párrafo a la fracción III que fija lo siguiente: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Con esta reforma se pretende reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, como derivado de esto, a tener la posibilidad de elegir en los municipios, con población indígena, a sus representantes en estos ayuntamientos. Dicha elección podrá ser realizada de acuerdo con sus usos y costumbres, con la posibilidad de que las autoridades o representantes elegidos lleven a cabo el ejercicio de sus formas propias de gobierno.<sup>224</sup>

## VI. RECAPITULACIÓN

El presente capítulo resulta de gran valía para nuestro estudio comparado, puesto que establece el marco general de la comparación; para un

<sup>223</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 136, p. 1010.

<sup>224</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Ámbito municipal”, en Gámiz Parral, Máximo (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, 2003, p. 65.

investigador que es de origen mexicano resulta menos complejo el analizar las instituciones del país en las que se ha desarrollado académicamente la mayor parte de su vida. Sin embargo, un estudio comparado no es fructífero si sólo realiza el análisis de dos sistemas por separado, porque entonces no estaríamos en presencia de un estudio comparado sino de dos o más estudios autónomos.

La intención de analizar el sistema federal mexicano por separado es para establecer el marco de contraste con el cual compararemos el sistema político y jurídico español que desarrollaremos durante el próximo capítulo.