

Análisis sobre el federalismo mexicano y la figura de los delegados estatales

Analysis of the Mexican federalism and the figure of the State delegates

Emmer Antonio Hernández Ávila*
Michael Rolla Negrete Cárdenas**

Abstract

Mexican federalism is a fundamental political piece that configures most relations within and outside the country. However, in practice, various circumstances converge to determine its operation. The distribution of powers and the recurring incidence of the Federal Executive Branch have been key to understanding this. For this reason, this paper aims to analyze the figure of the Delegations of Programs for Development dependents of the Federal Executive. This, to observe its role within the Mexican federal dynamics and its relationship with federal entities.

Keywords: federal State, distribution of powers, state delegates, states, constitutional autonomy

Historial del artículo:

Recibido: 30 de mayo de 2020

Aceptado: 4 de agosto de 2020

Cómo citar este artículo:

Emmer Hernández & Michael Negrete, *Análisis sobre el federalismo mexicano y la figura de los delegados estatales*, 7 JUST. & DER. 57 (2019).

Resumen

El federalismo mexicano es una pieza política fundamental que configura la mayoría de las relaciones dentro del país y fuera de éste. Sin embargo, en la práctica, diversas circunstancias confluyen para determinar su funcionamiento. La distribución de competencias y la incidencia recurrente del Poder Ejecutivo Federal han sido clave para comprender lo anterior. Así, este artículo busca analizar la figura de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo dependientes del Ejecutivo Federal. Lo antecedente, con la finalidad de observar su papel dentro de la dinámica federal mexicana y su relación con las entidades federativas.

Palabras clave: Estado federal, distribución de competencias, delegados estatales, entidad federativa, autonomía constitucional

* Maestro en Derecho Constitucional, CEPC; estudiante de Doctorado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México; fiscal especializado de la Fiscalía General de la República. Correo electrónico: emmer.hernandez@pgr.gob.mx

** Maestro en Justicia Constitucional, Universidad de Guanajuato; asesor parlamentario del Senado de la República. Correo electrónico: michael.negrete@senado.gob.mx

I. A manera de introducción

El sistema federal es un elemento político-constitucional distintivo del Estado mexicano. Arraigado en el complejo proceso histórico de su conformación, actúa como indicador del funcionamiento de las múltiples y variadas actividades y relaciones estatales que se desarrollan en el seno del país, lo mismo que en el escenario internacional. Lo anterior, como resultado de un conjunto de transformaciones políticas, por medio de las cuales, el Estado mexicano no puede entenderse sino a través de la cláusula federal.

En línea de principio, es menester establecer que dicha institución, consagrada en el artículo 40 de la Carta Fundamental, ha sido debatida con especial frecuencia en cuanto a la operatividad real del modelo de federalismo plasmado en la Norma Fundamental. A su vez, esta discusión ha estado estrechamente ligada con la figura del Presidente de la República, que desde el periodo posindependencia, a inicios del siglo XIX, ha estado sujeto a un análisis crítico y que desde la expedición de la Constitución de 1917 sostiene formalmente un modelo identificado por Diego Valadés, como «tradicional» en contraposición al «democrático», es decir “aquel que mantiene concentrado el poder en la persona del presidente”.¹

El federalismo presenta un amplio número de conflictos, uno de ellos es la distribución de competencias, que puede ser de integración o en su caso de descentralización. Como advierte Manuel Aragón, la problemática estriba en que dicha distribución se hace descansar sobre la idea de que las competencias de los entes infraestatales se distinguirán de las que corresponden al Estado, cuando ello, difícilmente, puede ser de esta forma.²

1 Diego Valadés, *Formación y transformación del sistema presidencial en América Latina: Una reflexión sobre el ius Constitutionale Commune latinoamericano*, en IV, 2 ESTADO CONSTITUCIONAL, DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y VIDA UNIVERSITARIA, ESTUDIOS EN HOMENAJE A JORGE CARPIZO 190 (Miguel Carbonell et al. coords., 2015) [Valadés, *Formación*].

2 Manuel Aragón Reyes, *Reforma del estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo*, 10 FUNDAMENTOS: CUADERNOS MONOGRÁFICOS DE TEORÍA DEL ESTADO, DERECHO PÚBLICO E HISTORIA CONSTITUCIONAL, 185, 185-213 (2019).

En esa tesitura, el federalismo mexicano se situó inicialmente en la Constitución de 1824 como uno de tipo dual, esto es, aquel definido por un claro reparto competencial constitucionalmente establecido para las entidades federativas y para el gobierno federal en esferas determinadas para uno y otro, conforme a la regla de competencias residuales para las entidades federativas, en el sentido de que, toda competencia que no se encuentre expresamente asignada por la Constitución a la federación se entiende reservada para el ámbito subnacional.

No obstante, a consecuencia de diversas reformas constitucionales concretadas durante las últimas décadas, que se ha habilitado a entidades federativas y a los municipios para realizar funciones de forma coordinada y cooperativa con la federación, se ha planteado lo que en la teoría ha sido denominado “esquema cooperativo de Estado federal” como alternativa en México, por medio del que “se articula un sistema con base en la coordinación, cooperación y lógicas funcionales de colaboración”, que se aleja de la idea que segrega el marco competencial del ámbito central y el de sus partes integrantes.³ Sin embargo, en la práctica, aquel postulado se torna ilusorio.

Diversas reformas constitucionales han corroborado en el tiempo que, a pesar de que el modelo cooperativo ha sido una alternativa viable para calmar las tensiones provocadas por el reparto competencial y la esfera constitucionalmente habilitada para su ejecución y desarrollo, subsiste una atracción, por la cual, se continúa concentrando facultades en el gobierno federal. Así sucedió, por ejemplo, en materia de procedimiento penal, justicia para adolescentes, medios alternos de solución de conflictos en materia penal, así como en lo relativo a procedimientos civiles y familiares.

Ante este escenario de permanente discusión, el 30 de noviembre de 2018 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública

3 Rafael Enrique Valenzuela Mendoza, *Federalismo cooperativo como factor catalizador de un gobierno abierto*, 58 REVISTA MEXICANA DE CIENCIA POLÍTICA, n.º 219, 19, 19-44 (2013).

Federal (en adelante LOAPF) por el que adiciona un artículo 17 Ter para establecer que “el Poder Ejecutivo contará en las entidades federativas con Delegaciones de Programas para el Desarrollo”. Dicha modificación en el organigrama de la administración pública federal fue cuestionada desde que se anunció por el Ejecutivo Federal, tiempo antes de su discusión y aprobación legislativa, dado que, para las fuerzas políticas de oposición, la medida era un subterfugio para la intromisión de la federación en los gobiernos locales, que resultaba violatoria del pacto federal.

Lo antecedente, no fue una reacción combativa a la figura delegacional en «*stricto sensu*», pues como se verá más adelante, estas ya existían en el Estado mexicano. la reacción política opositora se centró en la formulación normativa contenida en la reforma que, a su criterio, generaba condiciones de incidencia federal directa, específicamente del Ejecutivo Federal, dentro de cada una de las entidades federativas.

Bajo ese esquema conceptual introductorio, el objeto central del presente trabajo de investigación consiste en analizar la figura de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo dependientes del Ejecutivo Federal, con la finalidad de establecer la relación existente entre dicha figura con presencia en los estados federados y su impacto en el Estado mexicano, entendido este último en clave federal.

En este orden de ideas, el problema de investigación es *¿la introducción de los delegados estatales en el artículo 17 ter de la LOAPF implica un efecto centralizador, relacionado con la figura Presidencial prevalente en México, que podría incidir en la configuración del esquema federal del Estado mexicano?*

II. Aspectos básicos del federalismo en México

Es importante partir de una premisa fundamental por cuanto a la estructura del estado

federal se refiere, esto es, que no existe un modelo teórico único que se corresponda a un conjunto de características o condiciones preestablecidas para la adopción del federalismo como opción política para un estado. Lo anterior, se da en razón a las diversas vías evolutivas adoptadas en múltiples latitudes que ponen en evidencia la incidencia de una variedad de factores que configuran la decisión política federal. En palabras de Broschek “no solo se observa la aparición de diferentes modalidades de federalismo, sino también de dinámicas federales desde el siglo XIX”.⁴

En el caso del Estado mexicano, desde su primera aparición en la constitución de 1824, el federalismo ha sido objeto de recurrentes debates. Diversas justificaciones sustantivas han pretendido, bien afirmar la inserción de la cláusula federal como una necesidad que enfrentaba el país en los albores de su independencia,⁵ o, en su caso, establecer las razones por las cuales dicho sistema de organización territorial resulta ajeno a la tradición política y jurídica, adoptado desde el punto de vista del derecho y no como un proceso natural de la forma en que había ocurrido en Norteamérica, país que sirvió de ejemplo.⁶

De este modo, el contexto inicial de la cláusula federal mexicana se enmarcó en una férrea contienda entre los efectos de su inserción dentro del texto fundamental. Por un lado, Fray Servando Teresa de Mier sostenía que, construir el Estado mexicano a partir del postulado federativo implicaba “desunir lo que siempre había estado unido.”⁷ A pesar de que, inicialmente se mostró escéptico al federalismo, años después, mediante una postura en cierta medida contradictoria, Teresa de Mier comenzó a reconocer un Estado federal “moderado”, señalando que existían

4 Jörg Broschek (2017), *Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo*, en SISTEMAS FEDERALES: UNA COMPARACION INTERNACIONAL 36 (Mario Kölling & Martin Friedek coords., 2017).

5 JORGE CARPIZO, LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 232 (2009) [CARPIZO, LA CONSTITUCIÓN].

6 IGNACIO BURGOA ORIHUELA, TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN 416 (2013).

7 IGNACIO BURGOA ORIHUELA, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO 422 (2013).

diversos grados de federalización, con lo cual, pretendía no destruir la unión.⁸

Antagónicamente, Miguel Ramón Arizpe sostuvo que, a partir de las Diputaciones Provinciales, podía encontrarse un germen federalista que serviría como base justificativa de su constitucionalización.⁹ Así, estas divisiones territoriales fueron consolidando su independencia frente a las demás y por ello, un modelo diverso de estado entraría en conflicto con un «*modus operandi*» que había sido encubado años atrás, previo al movimiento independentista.

En el *iter* entre las constituciones de 1824 y 1857, las pugnas continuaron. El centralismo, abanderado por el ala conservadora, logró durante el periodo de las Siete Leyes Constitucionales reestablecer la forma central de Estado, haciendo sumamente complicado hablar del federalismo como una opción política. Sin embargo, fue Ponciano Arriaga quien en su proyecto de constitución de 1857 descartó de forma permanente el centralismo y se optó por el federalismo que, a la fecha, no ha sido modificado ni alterado en la Constitución mexicana.¹⁰

Por su parte, Nettie Lee Benson, en la década de los 50's sostuvo firmemente una tesis —al tenor de planteado por Arizpe, *supra*—. Ella afirmaba el proceso de adopción institucional del Estado Federal en México no ocurrió bruscamente, sino de forma gradual y tuvo su mayor punto de desarrollo en el año de 1812 por medio de las Diputaciones Provinciales, que representaban el antecedente natural de nuestro sistema federal. Esta autora toma como punto de referencia —de la misma forma que Arizpe— los trabajos constituyentes previos en las Cortes de Cádiz, donde se pretendía establecer en España un modelo o régimen de distribución territorial llamado Diputación Provincial, figura con la cual los diputados que concurren a este constituyente veían una oportunidad de obtener más autonomía.¹¹

De suma importancia, para comprender el pensamiento de la facción liberal que apoyaba el sentir federal, resulta el Pacto Federal de Anáhuac de 1823, en el cual se señalaba que:

“La nación se ha pronunciado suficientemente por el sistema de la República federada: no podían ser otros sus votos puesto que quiere ser libre en toda la extensión de la palabra. Este invento feliz de la política, indicado por los sentimientos de la naturaleza, siempre iguales, siempre constantes, y nunca resistibles: este gobierno, quizás el único exclusivamente capaz de proveer enteramente a las necesidades del hombre, es sin duda alguna el que nos debe hacer felices. Su influjo benéfico desarrollara muy poco el germen de la verdadera riqueza que la naturaleza depósito en nuestro fértil suelo. [...]”

Compatriotas, ¡Que deseo más noble, que interés más puro, que ambición más heroica puede tener el ciudadano, que vivir bajo un gobierno equitativo y protector de sus derechos imprescriptibles, garantizado por una constitución liberal, justa y benéfica? Tal es pues el que nos presenta el sistema de república federada porque suspiramos. Cobremos aliento, trabajemos constantemente, y no desmayemos a vistas de las dificultades, que son casi ningunas.

Las ventajas de ese gobierno celestial son evidentemente conocidas, están consagradas por una experiencia que tenemos a la vista, las confiesan sus mismos adversarios, que no pudiendo reprobarlas, solo pretenden contraponerles dificultades ponderadas, como si hubiese sistema que no ofreciera tropiezos en sus principios. Otras tantas oponían para establecer la constitución española en América, y ella se estableció en gran parte. Muchas más para pronunciar su independencia de la metrópoli, y ella se verificó. Infinitas para constituirnos en república, y ya de hecho estamos en ella. Ved aquí un poco más de tres años fallidos sus pronósticos y desmentidos sus cálculos. Ya se ve, como que no eran fruto de una previsión política, sino de la más refinada malicia.”¹²

12 Extracto del texto completo que contiene el Pacto Federal de Anáhuac redactado por Prisciliano Sánchez en 1823, en el cual se exponen las bondades y aspiraciones en que la independiente nación aspiraba a organizarse, frente a los conflictos y debates adversos entre federalistas y centralistas; Memoria Política de México, 1823 *El Pacto Federal de la Anáhuac*. Prisciliano Sánchez, (1823) <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1823-PS.html> (Visitada por última vez el 7 de agosto de 2020).

8 *Id.* en 428.

9 *Id.* en 427.

10 *Id.* en.448.

11 NETTIE LEE BENSON, LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL Y EL FEDERALISMO MEXICANO 21 (1955).

Tras este proceso dialógico, el modelo federal mexicano asentado en la carta fundamental vigente se encuentra establecido básicamente en dos disposiciones hermenéuticamente vinculadas para su correcto entendimiento:

Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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.*¹³

Artículo 124. *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.*¹⁴

De la complejidad de dificultades que afronta el federalismo en México, una de las más discutidas ha sido la tendencia centralizadora o de control central que se ha preservado como legado histórico heredado del periodo colonial. Esto se traduce en la mayor concentración competencial reservada a la federación que, en ocasiones, se ha realizado en detrimento de las competencias que originalmente fueron concedidas por el poder constituyente a los entes federados.

A pesar de ello, se ha pensado por una parte del círculo académico que, acerca de lo estudiado, se trata de una reformulación del federalismo mexicano, y no así de la destrucción de este principio que, con el tiempo se ha arraigado en el sentimiento y pensamiento político de México.¹⁵

Como ejemplo de ese comportamiento estatal, se encuentran diversas reformas constitucionales, que han restado competencia legislativa, impidiendo su actuación en favor de la federación. Ello sucedió

en materia de procedimiento penal,¹⁶ justicia para adolescentes,¹⁷ medios alternos de solución de conflictos en materia penal, así como en lo relativo a procedimientos civiles y familiares.¹⁸

Ahora bien, como apunta Jorge Carpizo, cabe analizar la relación existente entre el federalismo y el sistema presidencial. Para este autor, el federalismo mexicano ha servido para atemperar el creciente presidencialismo que se ha gestado en el Estado mexicano, puesto que a través del esquema federal se han multiplicado los diversos centros democráticos de decisión política.¹⁹ Lo antecedente, de conformidad con Castillo Torres de Mer, quien distingue en la tradición mexicana una costumbre a respetar el mando central y vertical,²⁰ permite advertir la predisposición sistémica referida con antelación del control central, tanto en su vertiente normativa, como en su vertiente de control político.

16 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito, (2016), http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441763&fecha=17/06/2016 (visitada por última vez el 7 de agosto de 2020).

17 DECRETO por el que se expide la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, (2016), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441663&fecha=16%2F06%2F2016 (visitada por última vez el 5 de agosto de 2020).

18 DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), (2017), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017 (visitada por última vez el 7 de agosto de 2020).

19 MIGUEL CARBONELL ET AL. DERECHO CONSTITUCIONAL 50 (2010).

20 Andrea Castillo Torre de Mer, *La transformación del federalismo mexicano*, en TEMAS SELECTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL 42 (Yllón Gonzalez et al coords., 2006) [De Mer, *La transformación*].

13 CONST. POL. MÉX., art. 40

14 CONST. POL. MÉX., art. 140.

15 Incluso, en palabras de Burgoa Orihuela "se ha contribuido al fortalecimiento de México como una nación unitaria [...] no por ello se ha incidido en el centralismo, porque mientras los estados conserven constitucionalmente su autarquía democrática el signo de nuestra forma estatal será el federalismo con peculiaridades. Véase CARPIZO, LA CONSTITUCIÓN, *supra* nota 5.

Las categorías mencionadas tienen una relación que se sobrepone al aspecto normativo y político, se vincula de forma más estrecha con los rasgos históricos del Estado mexicano, perpetuados en el tiempo y presentes de forma constante en el funcionamiento actual de las estructuras e instituciones contempladas en la vigente constitución de 1917. De esta forma, aunque el debate que se anunciaba al inicio continúa vigente en el plano teórico-doctrinal, al tenor de un enfoque pragmático-institucional, se ha puesto de evidencia que el mismo no puede zanjarse y, que en tanto se sigan realizando adecuaciones a la Carta Magna para la concentración competencial federal, permanecerá vigente la discusión funcional de la cláusula federal.

III. Introducción de los delegados estatales en el marco jurídico mexicano

La reconfiguración de la Administración Pública Federal se encuentra vinculada con los Planes y Programas de Gobierno establecidos por el Poder Ejecutivo Federal, mismos que fueron anunciados desde el proceso electoral como objetivos de campaña del actual titular de dicho poder.

Como se desprende del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos sobre la Minuta de Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF), de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión:

“La creación de estas nuevas unidades denominadas Delegaciones de Programas para el Desarrollo, las cuales tendrán como función las tareas de coordinación de acciones entre las autoridades estatales y municipales con el Ejecutivo Federal. Tales Unidades tienen por función verificar las acciones estratégicas en materias prioritarias, y llevar a cabo la supervisión del debido cumplimiento en la prestación de servicios

*y trámites a cargo de las dependencias y entidades federales, en las entidades federativas”.*²¹

En ese sentido, el artículo 17 ter estableció dichas estructuras de gobierno federal que, como se desprende de líneas precedentes, fungirán como elementos de enlace entre los municipios, entidades federativas y el gobierno federal, con el objetivo de verificar el cumplimiento de los planes y estrategias formulados desde la federación.

En términos de citado proyecto, el objeto central de la adición es mejorar el desempeño de las múltiples delegaciones con las que cuenta la Administración Pública Federal en cada Estado, lo mismo que en la Ciudad de México, reconociendo las necesidades de estas divisiones político-territoriales. No inserta una figura novedosa, sino que su objetivo central era eliminar la multiplicidad de delegaciones existentes en cada Estado, que engrosaban innecesariamente la burocracia federal en las entidades de este nivel, a fin de concentrar su titularidad y coordinación en un solo individuo.

En este orden de ideas, el contenido normativo del artículo 17 ter implica, primero, que las Delegaciones de Programas para el Desarrollo serán las encargadas de la coordinación e implementación de planes, programas y acciones de gobierno relativas al Ejecutivo de la Federación. Asimismo, se contará con una Coordinación General de Programas para el Desarrollo, la cual, en términos del párrafo segundo se encontrará bajo el mando directo del Presidente de la República. Por último, las referidas Delegaciones estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría del Bienestar, cuyos titulares serán nombrados por la Secretaría a propuesta de la Coordinación.

21 Animal Político, ¿Qué son los superdelegados?, <https://www.animalpolitico.com/2018/11/que-son-los-superdelegados-amlo/> (visitada por última vez el 3 de mayo de 2020).

IV. Reflexión de la reforma a la LOAPF sobre federalismo mexicano

Llegados a este punto, conviene distinguir al menos dos posiciones para analizar la citada reforma a la LOAPF. El primero, de tipo político, mantiene relación con los objetivos, propuestas y proyectos de campaña que, una vez electo el titular del Ejecutivo Federal, se convirtieron en parte de la estrategia de gobierno, cristalizándose en la citada reforma presentada por el grupo parlamentario del partido Morena en la Cámara de Diputados. Un segundo aspecto, de carácter jurídico constitucional, implica analizar la posición de los delegados estatales dentro del entramado jurídico mexicano, especialmente con relación a la autonomía concedida por la Carta Fundamental a las entidades federativas.

Para dar respuesta al cuestionamiento inicial, ambos caracteres serán abordados simultáneamente, ya que existe un vínculo estrecho entre la estructura federal, la tendencia centralizadora y en alcance, el poder político concentrado del Presidente de la República, como una manifestación y rasgo del sistema presidencial mexicano.

En ese orden de ideas, si nos constreñimos a la especificación normativa literal, la función de los delegados se encuentra limitada únicamente a la coordinación e implementación de planes, programas y acciones de gobierno relativas al Ejecutivo Federal. «*Prima facie*», podemos observar que la limitación territorial y competencial se encuentra delimitada a aquellas acciones y materias que competan de forma horizontal a la federación y en la división vertical al Ejecutivo Federal.

No obstante, la opinión pública acusó a la nueva figura de representación federal de ser una autoridad cuasi plenipotente, para incidir en la vida política de las entidades federativas bajo las direcciones del Presidente de la República, de tal forma que, incluso se le denominó mediática y peyorativamente como “súper delegados”.

Así, desde el proceso legislativo para su creación y durante los meses posteriores a la expedición de las reformas respectivas, los “súper delegados” fueron vistos mediáticamente como una especie de reminiscencia a figuras monárquicas:²² como los “jefes superiores políticos” previstos durante el primer imperio mexicano, como las autoridades superiores de las provincias nombradas por el Emperador o incluso como una figura metaconstitucional de “Vicegobernador” que representaría los intereses del Ejecutivo federal en los estados.²³

Particularmente, el Partido Acción Nacional, principal oposición política al gobierno de Morena a nivel nacional, a través de un trabajo de investigación acusó que la figura de los delegados fortalecería el centralismo del partido en el poder y permitiría la creación de una estructura clientelar que afectaría los procesos electorales a futuro, básicamente por las siguientes razones:²⁴

- El poder que se les ha conferido a los súper delegados merma el margen de acción de los gobernadores estatales.
- La nueva figura institucionaliza una clientela política, debido a que los perfiles de muchos delegados tienen un corte de operador político a las órdenes del Gobierno Federal, con ausencia de mecanismos que impidan su uso para fines electorales.

Sin embargo, a más de un año de la entrada en vigor de las reformas en estudio, es posible evaluar la especulación sobre la figura de los delegados, por parte de la opinión pública y la

22 Pablo Hiriart, *El Emperador y los superdelegados*, EL FINANCIERO, (01 de marzo de 2019), <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-emperador-y-los-superdelegados>.

23 Humberto Mares, *Los vicegobernadores...*, MILENIO, (10 de octubre de 2018), <https://www.milenio.com/opinion/humberto-mares/asi-las-cosas/los-vicegobernadores>.

24 Paulina Lomelí Garcí, *Impacto económico de los superdelegados de Andrés Manuel López Obrador*, FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ A.C., DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 769 DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, (Marzo 2019), https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/estrados_electronicos/2019/05/769.-Paulina-Lomeli-Garci.pdf

oposición política, a fin de analizar la validez de la afirmación sobre la violación al pacto federal.

Prima facie, se debe aclarar que en julio 18 de 2019 la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo publicó el acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, donde se demostró que el marco competencial de los delegados es bastante limitado, contrario a la expectativa mediáticamente generada. En términos generales, quedan acotados a coadyuvar a la Secretaría de Bienestar en funciones de atención ciudadana, atención al público e información del avance de padrones y programas sociales, además de canalizar gestiones.²⁵

Por otro lado, fácticamente se ha demostrado que las delegaciones tienen una posición políticamente estratégica en relación con las gubernaturas de los estados. El caso del delegado Jaime Bonilla, elegido para el estado de Baja California, lo demostró: en marzo de 2019 renunció a su cargo para participar en las elecciones locales para gobernador, resultando vencedor en la jornada electoral del 1 de junio del mismo año.

Así mismo, a lo largo del 2019 los delegados federales han sido centro de imputaciones formales por actos de corrupción derivados de nepotismo, tráfico de influencias y ejercicio indebido del servicio público.²⁶

En suma, el propio partido gobernante ha reconocido el potencial de los delegados para acceder a cargos locales de elección popular, tal como lo demuestra la iniciativa de ley por la que se reforman diversas disposiciones constitucionales, presentada por la diputada federal de Morena,

Claudia Valeria Yáñez Centeno con aval de distintos grupos parlamentarios, a efecto de implementar restricciones constitucionales que impidan que los delegados federales puedan acceder a las elecciones de los estados en los que operan.²⁷

Con base en lo anterior, a partir de las evidencias empíricas recabadas, podemos concluir válidamente que, a más de un año de la entrada en vigor del decreto de reformas a la LOAPF, la figura de los “súper delegados” como amenaza al pacto federal ha quedado parcialmente desmitificada, al menos, en los aspectos antes señalados.

Efectivamente, analizando la figura desde la perspectiva normativa de sus facultades formales, los delegados son figuras sin competencias para incidir en los gobiernos locales, por lo que, desde un estricto punto de vista jurídico no se puede afirmar que su existencia en el organigrama de la Administración Pública Federal atenta contra la autonomía de los Estados.

Por otro lado, visto desde el punto de vista político, se ha confirmado la hipótesis formulada desde la oposición partidista y la opinión pública respecto al riesgo que las delegaciones federales se pudiera usar para fines clientelares. Denota una asimétrica relación de intercambio de beneficios y favores, a cambio de votos y apoyo político que, en su momento, pudiera permitirle la continuidad en el poder,²⁸ lo cual incide de forma negativa en el pacto federal al trastocar la legitimidad de los sistemas electorales de las entidades federativas.

25 Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, (18 de julio del 2019), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566026&fecha=18/07/2019

26 Arturo Rodríguez García, *Los superdelegados de AMLO: disminuidos, bajo investigación e inoperantes*, PROCESO, (10 de diciembre de 2019), <https://www.proceso.com.mx/610203/los-superdelegados-de-amlo-disminuidos-bajo-investigacion-e-inoperantes>.

27 Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Claudia Valeria Yáñez Centeno, de Morena, e integrantes de diversos grupos parlamentarios, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 5455-III, (martes 11 de febrero de 2020).

28 Eucaris Zapata Osorno, *Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local*, 49 ESTUDIOS POLÍTICOS, 167, 170 (2016)

V. Aspectos jurídicos adicionales para considerar

Adicionalmente, para abordar el efecto jurídico constitucional, puede funcionar como ejemplo el reciente decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo del 2020, por el que se modifica el artículo 4º para elevar a rango constitucional los programas sociales como la pensión universal para adultos mayores, becas a estudiantes y personas con discapacidad y salud universal, programas contenidos como parte del plan de gobierno del titular del Ejecutivo Federal. La puesta en ejecución de dicha reforma podría volcar la posición de los delegados a un papel cuya gradualidad en la presencia dentro de los entes federados sería más intensa.

Así, cuando se analizan las materias que son objeto de adhesión al artículo 4º de la Carta Fundamental, por ejemplo, la salud, pueden presentarse otros supuestos en los cuales cabe la posibilidad de una mayor presencia funcional de estos delegados en las entidades federativas. Es decir, que el planteamiento inicial de carácter político integrado con la reforma a la LOAPF es susceptible de abordar aspectos de constitucionalidad, de conformidad a las recientes y eventuales reformas a la Constitución mexicana.

En términos del citado artículo constitucional, toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La provisión de los servicios para garantizar el referido derecho se establecerá por la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general de conformidad a lo establecido por la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución. En otras palabras, la materia de salud no es una competencia exclusiva, sino concurrente entre ambas esferas de gobierno.

Cabe recordar que el artículo 17 ter de la LOAPF establece que la coordinación de las Delegaciones para el Desarrollo contará con una Coordinación General y que ésta, a su vez, estará bajo el mando directo del Presidente de la República. Lo anterior,

a la luz de la reforma citada no es un tema menor, toda vez que, de aprobarse la reforma comentada, la misma trastoca algunas materias concurrentes en que pudieran incidir, como es el caso de la salud pública, la presencia delegacional del Ejecutivo Federal adquiriendo un carácter prevalente y de mayor incidencia en cada una de las entidades federativas.

Nos encontramos ante un análisis multidimensional de diversas categorías e instituciones constitucionales que concurren en la práctica, lo mismo que de fenómenos políticos que inciden de forma directa en el funcionamiento de éstas. En principio, el papel de los delegados estatales no planteaba una mayor complicación que las tareas meramente instrumentales de implementación de los planes y proyectos federales en cada una de las entidades, aun cuando previamente implicaban la presencia específica del gobierno federal en la esfera de las entidades federativas.

Ahora, el examen pudiera llegar a analizarse desde los alcances que la distribución de competencias establecida en la Constitución para una u otra esfera. No cabe duda de que la reforma a la LOAPF y la organización institucional creada en esta, no es susceptible de generar una incidencia en la cláusula federal del artículo 40 constitucional, toda vez que, como ya se ha establecido no existe una competencia material dentro del marco legal de la LOAPF que pudiera verse traducida en una incidencia formal en el sistema de distribución de competencias.

Por lo que, la reforma constitucional del artículo 4º constitucional, no representa una llave de acceso o de irrupción en la autonomía local, la cual se encuentra plenamente salvaguardada a nivel constitucional. Sin embargo, como ya se señaló, la *praxis* política y operacional de dichas figuras estatales no queda exenta a que, en determinados aspectos de la implementación sustantiva de los nuevos programas constitucionalizados en el referido artículo 4º, pudiera requerir, al menos, en la ejecución, la incidencia o participación incidental de las delegaciones estatales.

VI. Conclusiones

El fenómeno centralizador imperante en el estado mexicano puede observarse no solo desde el ámbito legislativo y competencial en la concentración y atribución a la Federación de competencias que, con anterioridad, se habían reservado a los estados miembros. Existe también la dimensión del poder político del Presidente de la República, que incide implícita o expresamente en la configuración y funcionamiento de la dinámica federal, como en el caso concreto, mediante la colocación de forma presencial y operacional en cada uno de los estados de Delegaciones para el Desarrollo que se encuentran jerárquicamente subordinadas a él.

La serie de reformas efectuadas a la LOAPF apareció, desde su iniciativa en el Congreso de la Unión, como una amenaza latente a la cláusula federal mexicana consagrada en los artículos 40 y 124 respectivamente. Sin embargo, el diseño normativo posterior ha delimitado las funciones y facultades operativas de dichas figuras, sin que, por ello, dejen de incidir en la dinámica del federalismo en México.

Cabría acotar la referida incidencia a una de carácter político institucional que, como la evidencia empírica ha demostrado, ha tenido un alcance en los sistemas electorales de las entidades subestatales, más no así en la autonomía que la Carta Federal, en virtud del pacto originario, les ha concedido. Inclusive, la reforma constitucional al artículo 4º recientemente publicada no puede, en abstracto, considerarse una posible vulneración a la facultad autónoma local, a pesar de que, en la práctica, pudiera ser considerada un parámetro que permita corroborar la hipótesis sostenida en este trabajo.

Como es el caso específico, mediante la reforma a la LOAPF, se manifiesta una potestad que irradia efectos en la forma de configurar el federalismo en México. Ese control vertical que advertía Castillo Torres de Mer,²⁹ se deja ver en su dimensión centralizadora en virtud de la

presencia recurrente del Ejecutivo Federal en la configuración de la dinámica federal.

Finalmente, una visión integral, de cara a futuros conflictos que pudieran suscitarse con las competencias de una esfera y otra, coloca a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del mecanismo constitucional contenido en el artículo 105 fracción I, es decir, las controversias constitucionales, como árbitro legitimado para dirimir los conflictos cuando estos vulneren directamente la constitución.

De nueva cuenta, la genética histórica de México se hace presente en formas que, a la luz de la constitución, parecen corresponder a una práctica aceptada y reconocida por el propio sistema, pero que solo deja constancia de la *praxis* política que permea firmemente en el funcionamiento constitucional del Estado mexicano. La colocación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo como parte de la Administración Pública Federal deja en evidencia la maleabilidad del sistema federal mexicano para la intromisión política del gobierno federal respecto al de las entidades federativas por la vía constitucional y legal.

29 Véase De Mer, *La transformación*, supra nota 20.