

LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO: NUEVAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTABLES A PARTIR DE LAS REFORMAS AL ART. 115 DE LA CONSTITUCIÓN

Carlos Ernesto Arcudia Hernández

Universidad Autónoma de San Luis Potosí - Campus Huasteca, México

http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.41776

Resumen: En las últimas décadas México ha emprendido un proceso de descentralización hacia el municipio: se le reconocerle su calidad de ámbito de gobierno; así como, se le ha dotado de competencias y recursos para prestar los servicios públicos que le corresponden. Este proceso, que en un primer momento estuvo controlado desde el centro, fue tomando entidad propia y ha tenido diversas expresiones en las diferentes regiones del país. Este esfuerzo de descentralización ha sido una puerta de entrada para discutir la manera de distribuir recursos y las decisiones. Ante este panorama, analizamos la estructura constitucional del proceso de reestructuración y descentralización municipal, su vinculación con el tema de las relaciones intergubernamentales y sus canales de interacción. Estos últimos requieren de una especial atención, estudiaremos los canales formales establecidos por la Constitución así como los canales informales, sobre todo a través de los partidos políticos.

Palabras clave: *descentralización, RIG's, municipio, constitución*

The municipal decentralization in Mexico: New relations intergubernamentales from the reforms to 115 Article of the Constitution

Abstract: In the last Mexico decades it has undertaken a decentralization process towards the municipality: to be clear its quality to him of scope of government; as well as, one has equipped with competitions and resources to him to serve public who correspond to him. This process, that initially was controlled from the center, was taking own organization and has had diverse expressions in the different regions from the country. This effort of decentralization has been a front door to discuss the way to distribute to resources and the decisions. Before this panorama, we analyzed the constitutional structure of the reconstruction process and municipal decentralization, its entailment with the subject of the intergovernmental relations and its channels of interaction. These last ones require of a special attention, we will study the formal channels established by the Constitution as well as the informal channels, mainly through the political parties

Keywords: *decentralization, RIG's, municipal, constitution*

Introducción

El proceso de descentralización en México que inició en la década de los ochentas y que continúa hasta nuestros días está dividido en dos etapas principales: la de los grandes cambios constitucionales hacia una mayor autonomía al municipio; y

la etapa de cambios políticos al interior del sistema que han ocasionado una mayor demanda de autonomía a los gobiernos locales. El resultado que se pretendió alcanzar fue el funcionamiento de un estado auténticamente federal.

La primera etapa de la descentralización la podemos ubicar temporalmente de 1983 a 1999. Durante este período, el gobierno federal mexicano emprendió un extenso programa de descentralización como instrumento para conservar el poder político y fortalecer su legitimidad tambaleante. El principio de la descentralización para conservar el control político global (y, en efecto para fortalecerlo) parecía particularmente prominente durante las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)¹.

En el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la descentralización genuina, de facto, se convirtió en un imperativo impostergable. La estrategia se basaba en una paradoja aparente: para conservar el poder se debe cederlo, - o por lo menos dar esa apariencia².

La segunda etapa se produce a partir del año 2000. En ese año con el arribo de Vicente Fox Quezada (2000-2006) a la Presidencia de la República después de más de setenta años de gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En efecto, con la transición en el Poder Ejecutivo Federal México enfrenta una obligada reorganización de sus componentes, en donde afloran las diferencias de intereses que son condiciones de origen del federalismo auténtico. A partir de la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y municipales exigen participar en las decisiones y la consecuente ampliación de sus límites de maniobra³

En otras palabras, al debilitarse la cohesión central basada en un presidencialismo fuerte cada actor en la arena política exige mayor protagonismo. La iniciativa descentralizadora se explicó en un primer momento como una acción esencialmente prevista desde el centro pero una vez destapada la caja de pandora los actores locales comenzaron a cobrar fuerza, incrementando sus demandas, pugnando por dar sentido y contenido real al pacto federal. Como la mayoría de los movimientos sociales, esta tendencia no se encauzó en un solo camino sino que más bien terminó por reflejar la heterogeneidad de la

¹ En estas administraciones federales se dio un cambio en el modelo de desarrollo del país. Pasamos de un régimen de sustitución de importaciones a uno de apertura al exterior. Esta apertura económica estuvo ligada a más apertura política con objeto de retener el control.

² Vid RODRIGUEZ, V *La descentralización en México*, de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo, 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997 p 25

³ GARCÍA DEL CASTILLO, R "Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México" en J. Calva (Coord) *Democracia y gobernabilidad* 1ª Edición, Col. Agenda para el Desarrollo, Vol. 15 Cámara de Diputados, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México 2007 p 109

nación, por este motivo, los reclamos y propuestas de cada estado o región suelen mostrar disparidades entre sí⁴.

1.- La descentralización en México

1.1.- La Federación Centralizada

En América Latina –en general- y en México –en particular- desde la independencia los factores políticos tendían a apoyar un Estado más centralizado, que pudiera controlar cualesquiera conflictos que surgieran entre caciques locales y regionales⁵.

La restauración de la República –tras la invasión francesa de 1864 a 1869- generó la necesidad de unificar el país por medio de la centralización política y económica, primero bajo la dictadura de Porfirio Díaz (1877-1911) y, más intensamente después de la Revolución de 1910. A medida que el país trataba de recuperar el control de sus recursos, el aparato burocrático se expandía considerablemente y la actividad económica y la toma de decisiones se concentraban cada vez más en la capital, por razones políticas económicas⁶.

Desde principios del decenio de 1930 el poder político se consolidó en la estructura muy centralizada y jerárquica del Partido Nacional Revolucionario (el cual más tarde se convirtió en el PRI) que, por supuesto, se asentaba en la Ciudad de México. Éste habría de ser el inicio de un periodo de más de 60 años de hegemonía. También desde el punto de vista económico esta concentración política echaba semillas del crecimiento económico – el milagro del decenio de 1940- basado en el proyecto de industrialización con sustitución de importaciones, que privilegiaba las principales áreas metropolitanas y, sobre todo, la misma ciudad de México⁷.

Así pues, al igual que en otras partes, los criterios del desarrollo imponían la necesidad de un Estado centralizado en México, el cual surgió con dos

⁴ Ante esta nueva realidad, las reglas del juego han mostrado su agotamiento y no pueden hacer frente a la nueva dinámica, en la que los desacuerdos y conflictos se incrementan y hacen evidentes mientras las vías de solución no terminan por resultar claras. Se requiere ajustar el modelo federal para que en verdad funcione como tal sin olvidar que su génesis se dio en un contexto diametralmente opuesto al de los acuerdos por consenso. *Ibidem* p 109

⁵ El sistema federal de México se da como una forma de mantener la unidad, 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 TORRES ESTRADA, P *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005 p 47

⁶ RODRÍGUEZ, V *La descentralización en México...* *ob cit* pp 33-34

⁷ *Ibidem* p 34

características incontrovertibles: primero, como un sistema federal en extremo débil, reflejado en la carencia de autonomía de los gobiernos locales y un fuerte dominio de un solo partido político; segundo, como una gran concentración del poder económico, de la población y la actividad gubernamental en el área metropolitana de la Ciudad de México⁸.

Pero en el decenio de 1980 la enorme deuda externa y los problemas económicos relacionados con ella exigían que se hiciera mayor énfasis en la economía y la deficiencia mediante el adelgazamiento del aparato estatal. La impopularidad de los planes de austeridad del Fondo Monetario Internacional obligó a centra la discusión en la modernización del Estado, y este contexto la descentralización se convirtió en un elemento decisivo, entre otras cosas para aliviar el congestionamiento del Estado centralizado⁹.

1.2.- Características generales del proceso de descentralización en México

En virtud de que ningún paradigma o modelo teórico singular específico, guía el proceso de la descentralización exitosa, la ruta particular que siga un país hacia la descentralización estará determinada por sus necesidades y, más concretamente, por las características de un sistema político. En otras palabras, las condiciones políticas nacionales y locales determinan la capacidad del centro para controlar la periferia. Por lo tanto, el sistema político nacional ofrece el marco en el que funcionan las organizaciones y en el que se aplicarán todas las políticas, incluida la descentralización. En consecuencia, un análisis del sistema político mexicano resulta indispensable para entender mejor los esfuerzos de descentralización contemporáneos.

Debemos tomar en cuenta la relevancia del contexto político al analizar la descentralización. Se citan muchas otras justificaciones cuando se estudia y se aconseja la descentralización, en particular la necesidad de aliviar la carga administrativa, reducir las presiones demográficas, incrementar la eficacia de la burocracia, mejorar la distribución espacial de las actividades económicas y de los beneficios sociales, etc. Pero, en general, ninguna de estas razones

⁸ *Ibidem* p 34 El centralismo en México se caracterizaba por los siguientes rasgos;

a) La composición de los grupos de poder; la llamada en su momento, "familia revolucionaria" formalizó la participación en política al interior de la alta burocracia relegando a un segundo término la experiencia en puestos de elección, particularmente en espacios subnacionales. Así, varios de los políticos de mayor renombre e incluso los presidentes de los últimos decenios del siglo pasado realizaron su ascenso en el interior de la administración pública.

b) La asignación de facto de los gobernadores y el poder de éstos sobre las autoridades municipales. Hasta prácticamente los últimos 15 años del siglo pasado se empezó a dar un mayor pluralismo en el mapa político de estados y municipios.

c) La concentración de recursos y autoridad en las instancias federales, la cual poco a poco se formalizó en el marco jurídico y programático que regía la administración pública. A ello se suma a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Vid. GARCÍA DEL CASTILLO, R "Federalismo y descentralización..." *ob. cit.* p 107

⁹ RODRÍGUEZ, V La descentralización en México ... *ob. cit.* p 33

enteramente válidas puede separarse de la política. Después de todo, el gobierno central decide por qué, dónde, qué y cómo descentralizar¹⁰.

Aún con sus carencias, la descentralización ha sido una puerta de entrada para discutir la manera de distribuir los recursos y las decisiones que históricamente coincide con un escenario plural de participantes, emergencia de actores políticos distintos y participación social con mayor articulación propia. Las dificultades para la implementación de políticas descentralizadoras pusieron al descubierto los límites del sistema político mexicano, emanados del control central y la excesiva autoridad presidencial. Así, a medida que los gobernadores y presidentes municipales se enfrentaron a los obstáculos del centralismo en la aplicación de estas políticas públicas, empezaron también a cuestionar el porqué de las decisiones y casi paralelamente la manera como se ejercía el poder.

Sin duda, en nuestro país la bisagra formada por los conceptos de federalismo y descentralización está fuertemente conectada. Las discusiones sobre descentralización en el fondo cuestionan algo que no había existido de hecho: el orden federal. A su vez, la puesta en marcha de políticas descentralizadoras está atrapada en un marco institucional insuficiente y/o caduco, que pone al descubierto el déficit de nuestro federalismo y la urgente necesidad de replantearlo. Las antiguas normas formales e informales no responden a los requerimientos de un contexto plural obligado a crear formas de consenso y comunicación capaces de consolidar acuerdos sobre la base del respeto a la autonomía¹¹.

2.- Reformas al artículo 115 Constitucional

La base legal para la descentralización hacia el municipio en México ha sido las reformas al artículo 115 Constitucional. Este precepto coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. La principal función de este orden de gobierno es atender las necesidades comunitarias y preservar el orden público. Como su actuación ocurre a la vista de todos y en contacto directo con la vida comunitaria, es el mejor capacitado para responder con rapidez y eficacia a las necesidades cotidianas de la comunidad, o bien para organizar y conducir las demandas locales cuya respuesta está fuera del alcance municipal hacia los órdenes superiores de gobierno. No obstante, su capacidad real de acción ha estado limitada por los escasos recursos (materiales y humanos) con los que cuenta. El municipio mexicano se ha caracterizado por constituir una organización administrativa subordinada y dependiente de los otros órdenes de gobierno¹².

¹⁰ Vid RODRIGUEZ, V *La descentralización en México ob. cit.* p 37

¹¹ GARCÍA DEL CASTILLO, R "Federalismo y descentralización..." *ob. cit.* p 110

¹² AGUILAR VILLANUEVA, L "Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 58 No 3 (1996) p 8

En la reforma y adición del 3 de febrero de 1983 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 algunos de sus miembros, siempre y cuando hubiesen sido “oídos” por el Congreso Local, el cual tiene que decidir por dos terceras partes de los votos la desaparición de los Ayuntamientos, y en caso de que ésta suceda, designará un Consejo Municipal integrado por los vecinos del municipio¹³.

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”.

Se les asigna competencia reglamentaria a los Ayuntamientos para ordenar lo relativo al bando de policía y buen gobierno y todas las demás competencias que en esta misma reforma le asignarán 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 municipios¹⁴.”

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.

En lo referente a la hacienda municipal. Se le designan al municipio impuestos como el de la propiedad inmobiliaria. 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.

Con las 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

¹³ Antes de esta reforma, fue frecuente en la práctica política que los gobernadores de los estados desaparecieran Ayuntamientos o destituyeran a 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 TORRES ESTRADA, P *La autonomía municipal y su garantía ob. cit.* p 88

¹⁴ Esta reforma consagra las competencias mínimas a cargo de los municipios, pero tomando en cuenta la realidad de México, en donde existen gran variedad de municipios con peculiares condiciones territoriales y socio-económicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; por ello, se dejó a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de Municipio los servicios que deberán prestar directamente y cuáles con el concurso de los Estados. Vid. ROBLES MARTÍNEZ, R *El Municipio* 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2009 p 130

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 municipios¹⁵.

Se reformó la fracción I del artículo 115 Constitucional para establecer que 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.

Se sustituyó el término “administrar” por el de “gobernar”, este cambio de terminología, fortalece el municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el término administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional¹⁶.

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

En esta reforma resulta trascendental para nuestro estudio, porque le reitera al municipio su capacidad política y, por tanto, la posibilidad de acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derecho que ya había adquirido con la reforma de 1994 y con la expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional que regula las controversias constitucionales que analizaremos más adelante

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

¹⁵ 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, 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. TORRES ESTRADA. P *La autonomía municipal... ob. cit.* p 91

¹⁶ ROBLES MARTÍNEZ, R *El Municipio ob. cit.* p 157

En esta reforma se ratifica 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 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 a sus necesidades¹⁷.

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.

En materia hacendaria se reformó el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para precisar de manera inequívoca que sólo estarán exentos del pago de impuestos de agua y predial los bienes de dominio público, de la Federación, estado o municipio y siempre y cuando no sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, por lo tanto aquí debemos de entender que tanto las empresas paraestatales, los fideicomisos y los particulares, son causantes del impuesto predial, aun cuando utilicen bienes del dominio público para fines propios.

También se adicionó el inciso c) para establecer que todo municipio, propondrá a las legislaturas estatales, sus cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y así mismo las tablas de valores de suelo, de construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria. Otro aspecto importante que debemos de destacar, es que se fortalece la libertad de los Ayuntamientos para disponer del ejercicio directo de la totalidad de los recursos que integra su hacienda, esta disposición destierra la vieja e indebida práctica de que otros niveles de gobierno señalen destinos o conceptos de gastos del presupuesto municipal

La exención de impuestos para los bienes de 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 e 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 menciona en la fracción IV, inciso c), segundo párrafo, última parte del actual artículo 115, no están exentas de pago. La denominación genérica de persona e institución es una cuestión de forma.

¹⁷ TORRES, Estrada Pedro; *La autonomía municipal... ob. cit.* p 94

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

Llegados a este punto debemos recapitular sobre el proceso de descentralización municipal en México. En su primera fase se dio por la vía de las reformas al 115 constitucional para fortalecer a los gobiernos locales. Esta reconfiguración trajo como consecuencia cambios en las RIG's y en sus canales de comunicación. En el siguiente apartado analizaremos en términos generales su reconfiguración y nos detendremos en dos canales formales y uno informal de relación entre los diversos órdenes de gobierno; a saber: las controversias constitucionales, la hacienda pública y la diversidad de partidos políticos al frente de los gobiernos locales.

3.- Cambios en las Relaciones Intergubernamentales a partir de la reforma del artículo 115 de la Constitución

En las perspectivas teóricas e incluso de acuerdo con la experiencia de los países desarrollados, el federalismo se plantea como un modelo de organización del Estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política, a condiciones de que sus RIG funcionen adecuadamente y con transparencia¹⁸

En México, el desarrollo ha sido impulsado desde el centro, bajo el supuesto muy explicable en los años cuarenta y cincuenta de que los cambios económicos y sociales eran políticamente más estables y técnicamente mejor sustentados si estaban bajo el control de un único centro de mando. Por ello, entre otras razones, las relaciones intergubernamentales en el país se han caracterizado por el predominio de la federación sobre las entidades federativas. Este rasgo se reproduce y acentúa en la relación entre estados y municipios. Así, el municipio ha funcionado bajo la vigilancia estricta del orden estatal y, en consecuencia, ha terminado por funcionar como un instrumento de control político más que como instancia para el gobierno democrático y la participación de la comunidad¹⁹

En el caso de México, los esfuerzos de descentralización de los últimos lustros han tratado fundamentalmente de cambiar el carácter de las relaciones intergubernamentales. En virtud de la naturaleza en extremo centralizada del sistema, la mayoría de las decisiones políticas que conciernen a los gobiernos locales se tomaban en la Ciudad de México y, a veces, en capitales estatales. En tal sistema de elaboración de políticas, las pocas decisiones locales las toman

¹⁸ GARCÍA DEL CASTILLO, R "Federalismo y descentralización ..." *ob. cit.* p 111

¹⁹ AGUILAR VILLANUEVA, L "Federalismo mexicano..." *ob. cit.* p 10

quienes tienen poder político o económico, quienes permanecen en estrecho contacto con las élites federales y estatales.

Las instituciones pueden definirse como las reglas del juego de una sociedad, por tanto, no se reducen a las normas legales o a las organizaciones sino incluso involucran a las formas aceptadas de interacción entre participantes. En México el funcionamiento del orden federal se encontró alejado del ejercicio real y cotidiano de la política y de las *policies*. Por varias décadas los estados y municipios fungieron como engranes de la maquinaria federal y es hasta los últimos años del siglo pasado cuando se alcanzaron ciertas modificaciones como los cambios constitucionales al artículo 115, las políticas descentralizadoras y la creación del llamado Ramo 33 que dota a los estados y municipios de recursos financieros para la política social, sin embargo, los cambios legales no han sido suficientes ni han encontrado consolidación²⁰.

Por otro lado, en campos, como la educación, salud o desarrollo urbano es común encontrar contradicciones legales en cuanto a las competencias entre los niveles e instancias. En el aspecto programático también existen problemas pues muchas dependencias conservan decisiones que claramente deberían descentralizarse. En el fondo, la institucionalización de los acuerdos para el nuevo contexto exigirá una reforma del Estado con perspectiva federalista.

4.- Las controversias constitucionales

Como producto del proceso de democratización de los gobiernos locales de la década de los ochenta, los municipios de oposición ya no controlados por el hasta entonces partido preponderante (PRI), iniciaron una lucha por el respeto de sus competencias que antes no exigían por la fuerte disciplina que existía y que giraba en torno al presidente de la República, al gobernador del Estado y a su partido, y que a su vez originaba que el proceso constitucional de controversias constitucionales careciera de sentido por el carácter hegemónico del sistema de partidos en el Estado mexicano, y por los medios políticos que se utilizaron para resolver situaciones de carácter jurídico.

El terreno estuvo así preparado para la reforma constitucional que se produjo en 1994, en el cual se reconoció de manera amplia y expresa en el art. 105, fracción I, que el municipio podía recurrir a la controversia constitucional en múltiples casos.

De este modo, en la referida fracción I, se abrió un abanico de posibilidades y se prescribe que la Corte conocerá de controversias constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: 1) la Federación y un Municipio, inciso b de dicha fracción; 2) el DF y un municipio, inciso f; 3) dos municipios de

²⁰ GARCÍA DEL CASTILLO, R "Federalismo y descentralización ..." *ob. cit.* p 111

diversos estados, inciso g; 4) un estado y uno de sus municipios inciso h; 5) un estado y un municipio de otro estado, inciso j.

Al cobijo de la nueva regulación constitucional, ha venido ocurriendo una verdadera eclosión de las controversias constitucionales en materia municipal, fenómeno incitado en nuestro derecho público tanto por el número de conflictos que han llegado a conocimiento de la Corte como por el contenido y precedente que se han fijado en las resoluciones²¹.

Atendiendo el principio federal mexicano, la federación sólo podrá legislar y tener competencias en las materias que la constitución le asegure expresamente como exclusivas. Por lo que toca a la entidad federada, éstas sólo podrán legislar en las materias que la constitución les asigne a en todas aquellas áreas y competencias que la constitución no le haya asignado a otro orden de gobierno. Sin embargo las entidades federales no podrán legislar ni ejercer competencia sobre materias que le estén prohibidas en la misma constitución, es decir que los estados de la Federación podrán tener competencia en todo lo que no le éste

²¹ Entre los años de 1993 y 2000 se han resuelto 126 controversias, las cuales en su mayoría han sido planteadas por los municipios y han sentado puntos relevantes para las relaciones con los gobiernos estatales y aun con el federal.

Las resoluciones que han favorecido a los municipios, destacan las siguientes: a) interpretación más amplia del principio que prohíbe a las autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, en las controversias constitucionales 2/95 promovida por el ayuntamiento de Monterrey contra el gobierno de ese estado y el Congreso local, 54/96 promovida por el Ayuntamiento de Aguillillas y otro del estado contra un acuerdo del gobernador de ese estado, y 4798 promovida por el ayuntamiento de la ciudad de Puebla y otros municipios del mismo estado; b) declaración de inconstitucionalidad de una disposición de la constitución política estatal que autoriza al gobernador a nombrar a los jefes de la policía municipal, controversia 19/95, cuyo actor fue el ayuntamiento de Rio Bravo Tamaulipas, contra el gobernador, procurador y otras autoridades de esa entidad; c) obligación del gobierno de una entidad federativa de transferir el servicio público de tránsito, incluso cuando se trata del ligar en que reside el gobierno estatal, controversia 25/98, promovida por el ayuntamiento de Xalapa, Veracruz contra el gobernador, secretario general del gobierno y presidente de la Comisión Permanente de la Legislatura en ese estado; d) Se han establecido criterios para los conflictos de límites de los ayuntamientos, en la controversia 27/97, el ayuntamiento de Tarímbaro, Michoacán, obtuvo la invalidez de un acuerdo de la legislatura local que segregaba un fraccionamiento y lo atribuía al gobierno de Morelia, y en la controversia 31/97, a favor del ayuntamiento de Temixco, Morelos, respecto del acuerdo del Congreso que se declaró inválido y que desconoció la jurisdicción del municipio en ciertas áreas geográficas; e) se determinó ilegal la revocación hecha por el Congreso local nombramiento de un presidente municipal en la controversia 32/97, promovida por el ayuntamiento de Valle de Bravo, Estado de México; f) se calificaron de inconstitucionales los comités de planeación para el desarrollo municipal, creados por la Ley de Hacienda del Estado de Puebla en la controversia 4/98, promovida por el ayuntamiento de Puebla y otros once municipios; g) nulidad de un convenio por el cual el gobierno del estado de Sonora autoriza el desarrollo de un parque industrial, en la controversia 35/97 promovida por el ayuntamiento de San Luis Río Colorado; h) lineamientos sobre la naturaleza y alcances de las participaciones y aportaciones federales, en las controversias 4/96, 5/96 y 4/98. Vid VALENCIA CARMONA, S "La defensa constitucional del municipio mexicano" en E. FERRER MAC-GREGOR (Coord) *Derecho Procesal Constitucional* Tomo IV, Editorial Porrúa- Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., México, 2006 pp 3884-3885

asignado a la Federación, al DF, y a los municipios, así como los que no esté prohibido en la carta magna.

Derivado de lo anterior y del contraste y contraposición de las competencias aseguradas a los municipios en el artículo 115 constitucional, con los supuestos ya mencionados de los otros entes y de gobierno, podremos deducir que las leyes o actos federales o del DF pueden vulnerar una competencia o potestad de carácter municipal, además debemos recordar que la inconstitucionalidad de las leyes o actos podrá ser tanto por vicios formales como por vicios materiales²².

En efecto, aunque el artículo 14 de la Constitución se encuentre dentro de la parte de las garantías individuales, su contenido está reconocido como axiológico de un sistema procesal por lo tratándose de controversias constitucionales que tiende a evitar la invasión de las competencias y potestades de los municipios y asegurar la división de poderes, deben aplicarse por analogía de principios.

Al igual que con el artículo 14 constitucional, los municipios también pueden utilizar como parámetro y marco de los actos ejecutados por los demás ordenes, poderes u órganos de gobierno, el art. 16 constitucional, el cual les asegura la garantía los principios de legalidad. Esta garantía exige a las autoridades que sólo realizan lo que la ley permita y actúen siempre dentro de los parámetros que la Constitución les aseguran. En caso de que algún órgano de gobierno contravenga el principio de legalidad, los municipios también podrán interponer una controversia constitucional utilizando esta garantía como parámetro.

Por último en cuanto a causales de procedencia, debemos recordar que las controversias constitucionales son también procedentes cuando se impugnan conceptos de invalidez surtidos por violaciones indirectas a la Constitución, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados.

Las controversias constitucionales se han revelado como un canal de las RIG'S eficiente para que los grandes municipios del país puedan hacer valer sus

²² En efecto, aunque el artículo 14 de la Constitución se encuentre dentro de la parte de las garantías individuales, su contenido está reconocido como axiológico de un sistema procesal por lo tratándose de controversias constitucionales que tiende a evitar la invasión de las competencias y potestades de los municipios y asegurar la división de poderes, deben aplicarse por analogía de principios.

Al igual que con el artículo 14 constitucional, los municipios también pueden utilizar como parámetro y marco de los actos ejecutados por los demás ordenes, poderes u órganos de gobierno, el artículo 16 constitucional, el cual les asegura la garantía los principios de legalidad. Esta garantía exige a las autoridades que sólo realizan lo que la ley permita y actúen siempre dentro de los parámetros que la Constitución les aseguran. En caso de que algún órgano de gobierno contravenga el principio de legalidad, los municipios también podrán interponer una controversia constitucional utilizando esta garantía como parámetro. *Vid.* TORRES ESTRADA, P *La autonomía municipal y su garantía constitucional ob. cit.* p 285

derechos frente a la Federación o los gobiernos estatales. Queda mucho camino por andar en cuanto a su uso por parte de los municipios pequeños.

5.- El federalismo hacendario

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre los diferentes ordenes de gobierno es uno de los aspectos más importantes y problemáticos de las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales. Determinar cuánto corresponde cobrar a cada orden gubernamental y como debe gastarlo representa un tema crucial del federalismo En México, el sistema financiero ha desarrollado instrumentos de coordinación originales: las normas mexicanas permiten la acción dinámica y la concurrencia de las voluntades gubernamentales. No existe un pacto único; por el contrario, el sistema mexicano busca que las relaciones de coordinación fiscal gocen de una flexibilidad que no lograrían darle los rígidos mecanismos tradicionales²³

En este marco surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) con el objeto de controlar los egresos públicos y garantizar una recaudación suficiente-se armó con base en una visión centralista. En primer lugar se trataba de garantizar al gobierno federal la probabilidad de obtener la mayor cantidad de ingresos de manera directa, haciendo dependientes a las entidades y a los municipios. La separación entre los instrumentos (Ley de Ingresos y Propuesto de Egresos) para el manejo de los recursos públicos provocaba aún mayor control de las decisiones, aunque curiosamente se perdía control sobre los resultados²⁴.

El sistema de reparto de recursos y competencias financieras en México se caracteriza por su alta centralización tanto en los gastos como en los ingresos. Los gobiernos estatales tienen una seria dependencia de los recursos federales pues, en promedio, aproximadamente 60% de sus recursos provienen del gobierno federal, sólo el 40% son ingresos directos propios (impuestos, cobro de servicios y multas), y alrededor de 26% proviene de otras transferencias federales etiquetadas. Aunque los recursos han crecido en precios constantes en la últimas dos décadas, es evidente que el margen de maniobra de gobiernos estatales es todavía muy reducido.

Además de los ingresos propios garantizados por el artículo 115 Constitucional los gobiernos municipales reciben 37.4% de participaciones, 24.4% del fondo III (FAISM) de Ramo 33 y 17.)% del fondo IV (FAFOMUN) del ramo 33; esto supone una fuerte dependencia tanto en recursos directos como en transferencias "etiquetadas". En lo referente a los gastos se ha dado una mejora en el destino, pues ahora se dedica alrededor de 36% del gasto municipal a obras, aunque en

²³ AGUILAR VILLANUEVA, L "Federalismo mexicano..." *ob. cit.* p 11

²⁴ GARCÍA, Del Castillo Rodolfo "Federalismo y descentralización..." *ob. cit.* p 113

promedio 46% se aplica a gastos personales, servicios generales y materiales-suministros²⁵.

No debe perderse de vista que en México existen más de 2 400 municipios, de los que solo unos cuantos, particularmente urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con el papel que el artículo 115 constitucional les reconoce correctamente. La subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financieras respecto de las participaciones federales. Incluso, en muchos casos los municipios rurales se ven obligados a firmar convenios con los gobiernos estatales-por los cuales obtienen recursos para la prestación de servicios públicos indispensables-a cambio de una mayor subordinación²⁶.

En los municipios urbanos la problemática es distinta. Si bien en este caso las necesidades también rebasan los recursos disponibles, el problema radica en la forma como se administran los ingresos; generalmente se intenta prestar muchos más servicios de lo que permite la capacidad técnica y financiera municipal²⁷.

CONCLUSIONES

1.- El proceso de descentralización en México ha sido un largo y dilatado proceso de reformas institucionales y políticas que han desembocado en un auténtico federalismo. En efecto, de forma paralela al proceso de transición hacia la democracia en México se vivió una serie de reformas que transfirieron el poder de decisión y los recursos del centro a la periferia. Este proceso tiene dos etapas claramente distinguibles: el de las reformas constitucionales y legales durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional; y el de la transición a la democracia –con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República- donde

²⁵ *Ibidem* p 113 Los recursos de carácter federal que reciben los municipios, por motivo de la Ley de Coordinación Fiscal, precisan que dichos recursos contemplados en el presupuesto de egresos de la federación, ya viene etiquetados para un fin, y este debe de ser buscado en su aplicación. Los recursos de carácter estatal se gastan en diferentes obras muchas veces predominadas por los estados y las legislaturas estatales, en el presupuesto de egresos del estado y otras en las cuales no necesariamente se informa a la ciudadanía de las cantidades y destinos, sólo incluyéndose en los informes de gobierno.

Los recursos de origen municipal se basan en el presupuesto de egresos municipales. Este documento contempla de manera ordenada, planeada y clasificada los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones y atender las demandas de la población y que le permite prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal y manejar adecuadamente y honestamente los fondos financieros del municipio. Vid MOSCOSO SALAS, M “Patrimonio y hacienda municipales” en J FERNANDEZ RUIZ (Coordinador) *Régimen jurídico municipal en México* Editorial Porrúa, México, 2003 p 144

²⁶ AGUILAR VILLANUEVA, L “Federalismo mexicano...” *ob. cit.* p 9

²⁷ Es importante precisar que el control y la dependencia encuentran su justificación en la actual heterogeneidad municipal: existe la necesidad de cubrir las incapacidades técnicas de un alto porcentaje de municipios, evitar abusos de los propios ayuntamientos y no dejar a los municipios sumidos en la pobreza extrema al destino de su suerte. Vid. *Ibidem* p 11

la diversidad de partidos políticos en los poderes estatales y municipales ha hecho cobrar mayor preponderancia a los actores locales en detrimento del otrora poderoso Presidente de la República.

2.- La descentralización mexicana estuvo motivada –en su primera etapa- por la incapacidad del centro para controlar el país con la misma eficiencia de antaño. Las crisis económicas recurrentes desde la década de los setenta minaron fuertemente la autoridad central representada en el Presidente de la República. Por otra parte era un reclamo de los estados y los municipios tomar parte en las decisiones y contar con los recursos necesarios para implementar sus proyectos a nivel local. Este proceso fue conducido en esta primera etapa por las reformas al artículo 115 Constitucional que dotaron de mayor autonomía a los municipios. Las grandes modificaciones a este artículo operaron en 1983 –durante la presidencia de Miguel de la Madrid- y en 1999 –durante la presidencia de Ernesto Zedillo-. Este proceso en sus inicios fue controlado desde el centro, pero una vez que los actores locales fueron dotados de mayor protagonismo desbordaron el control central.

3.- La reforma de 1983 al artículo 115 concedió al Ayuntamiento garantía de audiencia en el proceso de desaparición de ayuntamientos. Se le confirió la capacidad para disponer libremente de sus bienes. Se le asignan facultades legislativas para expedir los bandos de policía y buen gobierno. En materia hacendaria se les asigna la potestad tributaria en materia de impuestos sobre propiedad inmobiliaria. Ahora bien, la reforma que marcó el punto de inflexión en el proceso de descentralización y autonomía municipal fue la de 1999. En primer término, se eleva a rango constitucional la capacidad de gobierno de los municipios. Por medio de la capacidad de gobierno los municipios pueden acudir directa y efectivamente a la justicia para defender sus competencias y potestades, con lo cual pueden acudir a la Suprema Corte a promover controversias constitucionales. La autonomía se reafirma con la ratificación de la capacidad reglamentaria municipal y la facultad de realizar su organización interna mediante reglamentos. Por último mencionaremos que la reforma de 1999 concede al Ayuntamiento autonomía tributaria, que no tienen ni el Ejecutivo estatal ni el federal.

La redefinición y fortalecimiento de la autonomía municipal trae cambios en las relaciones intergubernamentales. Se trata de cambiar el carácter centralizado de las RIG que ocasionaba que la elaboración de políticas se hicieran en la ciudad de México. Para efectos del presente estudio analizamos el canal formal de las controversias constitucionales, la cuestión hacendaria y la diversidad de los partidos políticos gobernando a nivel local.

4.- Las controversias constitucionales se han revelado, al menos para los ayuntamientos de los grandes municipios del país, como un canal de las RIG'S eficiente para que los grandes municipios del país puedan hacer valer sus derechos frente a la Federación o los gobiernos estatales. Queda mucho camino por andar en cuanto a su uso por parte de los municipios pequeños. Al cobijo de

la nueva regulación constitucional, ha venido ocurriendo una verdadera eclosión de las controversias constitucionales en materia municipal, fenómeno incitado en nuestro derecho público tanto por el número de conflictos que han llegado a conocimiento de la Corte como por el contenido y precedente que se han fijado en las resoluciones.

5.- Mención especial requiere la hacienda municipal. El proceso de descentralización ha trasladado facultades de decisión a los municipios y los ha dotado de ciertos recursos propios como los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Ahora bien, no debe perderse de vista que en México existen más de 2 400 municipios, de los que solo unos cuantos, particularmente urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con el papel que el artículo 115 constitucional les reconoce correctamente. La subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financieras respecto de las participaciones federales. Incluso, en muchos casos los municipios rurales se ven obligados a firmar convenios con los gobiernos estatales-por los cuales obtienen recursos para la prestación de servicios públicos indispensables-a cambio de una mayor subordinación. En los municipios urbanos la problemática es distinta. Si bien en este caso las necesidades también rebasan los recursos disponibles, el problema radica en la forma como se administran los ingresos; generalmente se intenta prestar muchos más servicios de lo que permite la capacidad técnica y financiera municipal

6.- Por último, y muy relacionado con la segunda etapa del proceso de descentralización, están los cambios en los canales informales de las relaciones intergubernamentales por la diversidad de partidos políticos en los gobiernos locales. En materia de democracia se ha dado un cambio cualitativo de enorme relevancia: por un lado modifica la esencia de la relación entre sociedad y gobierno municipal, con su trascendente aportación al autogobierno; y por otro lado, con el mismo movimiento, modificó sustancialmente la naturaleza de del ayuntamiento al consolidarlo como gobierno propio. Este segundo efecto, se enmarca un espacio de diferenciación institucional entre el municipio y los poderes públicos. En particular se altera la relación de subordinación de los ejecutivos estatales sobre las autoridades municipales que con frecuencia incluía también una cuota de poder de los funcionarios federales sobre los municipales. En este proceso de diferenciación entre ámbitos de gobierno ha influido visiblemente la alteridad entre los partidos y su recíproca competencia, especialmente cuando uno gobierna un ayuntamiento y otro distinto en los estados o en el ejecutivo federal

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L “Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” en Revista Mexicana de Sociología Vol. 58 No 3 (1996)

GARCÍA DEL CASTILLO, R “Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México” en J. Calva (Coord) *Democracia y gobernabilidad* 1ª Edición, Col. Agenda para el Desarrollo, Vol. 15 Cámara de Diputados, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México 2007

GUILLÉN LÓPEZ T “La libertad municipal y reforma del Estado” en JL CALVA (Coordinador) *Democracia y gobernabilidad* Vol 15, Cámara de Diputados, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007

MOSCOSO SALAS, M “Patrimonio y hacienda municipales” en J FERNANDEZ RUIZ (Coordinador) *Régimen jurídico municipal en México* Editorial Porrúa, México, 2003

ROBLES MARTÍNEZ, R *El Municipio* 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2009

RODRIGUEZ, V *La descentralización en México*, de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo, 1ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997

TORRES ESTRADA, P *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005

VALENCIA CARMONA, S “La defensa constitucional del municipio mexicano” en E. FERRER MAC-GREGOR (Coord) *Derecho Procesal Constitucional* Tomo IV, Editorial Porrúa- Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., México, 2006

ZICCARDI, A “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal” en *Gestión y Política Pública* No 7 Vol 12 (2003)