

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL EN MÉXICO 1993-2009 A TRAVÉS DE LA VÍA CONSTITUCIONAL

ANALYSIS OF THE MUNICIPALITY PARTICIPATION IN THE FEDERAL SYSTEM IN MÉXICO 1993-2009 THROUGH THE CONSTITUCIONAL ROUTE

OSCAR LÓPEZ CHAN^P

- **RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo analizar la participación del Municipio en el sistema federal en México. Como estrategia metodológica se realiza un análisis general de los elementos teóricos e institucionales que determinan el rol del Municipio en el federalismo, pese a no formar parte de su estructura; y un análisis específico de las controversias constitucionales interpuestas por los ayuntamientos para defender sus competencias frente a los otros órdenes de gobierno, como evidencia empírica para una mejor comprensión de la inserción del Municipio en el funcionamiento del federalismo mexicano. Las conclusiones son que, a pesar que la presencia del Municipio en este sistema está atada a sus capacidades institucionales individuales, como orden de gobierno se ubica, de facto, como un actor material del federalismo mexicano.
- **PALABRAS CLAVES:** Municipio, federalismo, descentralización, autonomía, México.
- **ABSTRACT:** The goal of this paper is analyze the Municipality participation in the federalism in México. As methodological strategy is realized a general analysis of the theoretical and institutional elements that determine the roll of the Municipality in the federal system, in spite of is not be formal part from his structure; and a specific analysis about the constitutional controversies interposed for the local governments to defend yours competencies against other government orders, as empirical evidence for

^P Universidad Autónoma de Campeche, correo electrónico: olopezc@uacam.mx
Oikos Polís, Revista latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales, 3 (2), 85-132

a better understand of the insertion of the Municipality in the functioning of the Mexican federalism. The conclusions are that, even though the Municipality presence in the federal system is tied to its individual institutional capacities, as government order is located in fact as an emergent actor from the Mexican federalism.

- **KEY WORDS:** Municipality, federalism, decentralization, autonomy, Mexico.

▪ Recepción: 31/07/2018

Aceptación: 18/03/2019

1. Introducción

En México existen tres órdenes reconocidos de gobierno, el municipal, el estatal y el federal; sin embargo, sólo estos dos últimos integran de manera formal la estructura federal, es decir, la *federación*. Con base en este escenario, el principal objetivo de este trabajo es documentar la participación material del Municipio mexicano en el sistema federal. Para este propósito, como estrategia metodológica general, se recurre al análisis teórico, constitucional, institucional y empírico en la relación entre federalismo y Municipio; y de manera específica a la revisión documental de las controversias constitucionales donde el Municipio es actor frente a los otros órdenes de gobierno, en defensa de sus competencias y facultades. Como hipótesis de investigación se establece que *la controversia constitucional ha sido un medio eficaz para que el Municipio haga respetar sus ámbitos de competencia y para hacerse un lugar con actor del sistema federal en México*. De esta forma, se analizan desde el plano teórico, cómo ciertos atributos del Municipio como ser depositario de la soberanía popular y su autonomía, le otorgan propiedades equiparables a las de los gobiernos federal y estatal. Desde el plano constitucional se revisan los reconocimientos del Municipio como parte del Estado, como poder público

y como orden de gobierno, que sin duda lo han fortalecido frente a los otros gobiernos, federal y estatales. En el plano político e institucional, se examinan los hechos que ubican a los municipios como actores en el sistema federal al convertirse en los primeros asientos de la alternancia política en México y los destinatarios finales de los procesos de descentralización nacional. De manera concreta, el principal encuentro de este trabajo es la evidencia del fortalecimiento del Municipio en México a través de la defensa exitosa, mediante controversias constitucionales, de sus ámbitos de competencia frente a los poderes y gobiernos componentes de la estructura federal. No obstante, también se revisan las limitaciones del Municipio en el proceso, como las condiciones fiscales que reducen su autonomía, la concepción prevaleciente del federalismo dual, y los conflictos entre autonomía y federalismo. Con base en este análisis y evidencias empíricas es posible concluir que, a pesar de la exclusión del Municipio en la estructura federal, existen procesos que lo fortalecen y lo posicionan *de facto* como un actor emergente y material del federalismo en México.

1. EL PARADIGMA DEL FEDERALISMO AMPLIADO

Para el estudio del federalismo este documento utiliza las categorías analíticas de *estructura* y *funcionamiento* de un sistema federal. La primera se refiere a las partes o componentes formales del sistema que, conforme al artículo 40 de la Constitución General de México, son las entidades federativas y el gobierno federal:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por

la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

A su vez, el artículo 115 de la Constitución General determina que: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...” (Cámara de Diputados, 2017).

Por su parte, el *funcionamiento* se refiere al conjunto de relaciones entre órdenes de gobierno que expresan y retroalimentan, en su caso, los principios del federalismo. Esto es, no todo sistema federal (*estructura*) trabaja como federalismo (*funcionamiento*). Esto último implica que un sistema *funcionando* como federalismo, no necesariamente lo hace con las partes formales del sistema. Es posible que otros componentes del Estado, como los Municipios, participen *de facto* en el funcionamiento del sistema, por las siguientes razones:

- a) Ser destinatarios finales de los procesos de descentralización de políticas.
- b) Ser parte implícita de la estructura federal, al ser reconocidos como componentes de las partes federadas.

Empero, no sólo las razones *de hecho* permiten incluir a los Municipios dentro del sistema federal, aun cuando no sean partes formales. Los gobiernos municipales poseen *atributos* también reconocidos a las partes federadas, los cuales los ubican en términos de *igualdad*:

- a) Ser depositarios de la soberanía popular.
- b) Contar con cierto nivel de autonomía.

Estos atributos se sostienen a partir de tres tesis: la de la descentralización, la de la *soberanía* y la de la *autonomía*.

La tesis de la descentralización

Un proceso inherente a todo sistema federal es la descentralización, cuyo principio de distribución de poder y competencias no termina en los gobiernos constituyentes. Usualmente, la descentralización culmina en el orden de gobierno más cerca de la comunidad, el Municipio. Así, aunque el Municipio no forme parte de la estructura federal, es recurrente que se le incluya en su descentralización. *De hecho*, es parte del *funcionamiento* del sistema federal, aunque no forme parte de su estructura, porque se le reconoce como el gobierno con las mayores ventajas potenciales y el mejor posicionado territorialmente para cumplir con determinadas tareas gubernamentales o públicas. Si bien esto no significa que participe en las decisiones sobre la descentralización.

La tesis de la soberanía

Un gobierno es depositario de la soberanía popular en la medida que ha sido constituido por la *voluntad* de su depositante original: *el pueblo*. Su constitución y poder no proviene del Estado, de un poder externo o de la voluntad de un monarca. Procede del mandato otorgado popularmente:

La existencia del municipio no es la derivación de un poder externo; menos aún se trata de alguna extensión administrativa de los ejecutivos estatales... El pueblo ejerce también su soberanía por medio de los

ayuntamientos en el ámbito que es propio al municipio. De ese ejercicio soberano se deriva al municipio como institución componente de la estructura del Estado y como institución de gobierno propia (IGLOM, 2005: 18).

Con independencia de que en México se reconozca al Municipio sólo como parte del régimen interior de las entidades federadas, también es depositario de la soberanía porque se constituye mediante el voto popular, lo cual lo ubica en *igualdad de condiciones* como gobierno, frente a las partes formales de la federación. Como tal depositario está habilitado para interactuar *de hecho* como componente del sistema

Como señala Olmedo (1999) el reconocimiento de 1999 al municipio como orden de gobierno en México, el *mismo título* que los órdenes federal y estatal, desencadena un debate profundo: “¿Tendrá que considerarse que el Municipio no sólo tiene *autonomía* sino también *soberanía*, como la Federación y los estados?” (Olmedo, 1999: 93).

La tesis de la autonomía municipal

La autonomía de los municipios implica el reconocimiento de su capacidad para tomar decisiones libremente como comunidad. Si en el sistema federal hay un pacto originario para constituir la federación, en el Municipio existe el pacto constitutivo de una comunidad, resultado de su autodeterminación, que se expresa en su autonomía -como aspiración, reconocimiento formal, o hecho concreto. Si en el sistema federal el pacto constitutivo es entre gobiernos, en el Municipio deriva de la voluntad popular. En el primero, las partes federadas ejercen su libertad, en el segundo la comunidad ejercita su

autonomía. Históricamente, la constitución del Municipio en México (1519) es anterior a la erección de la federación (1824);² y aun cuando no haya sido *invitado* a formar parte de la estructura federal, su proceso original le antecede.

En México, la formación del Municipio es un proceso histórico desde la base, a diferencia de la federación que se constituye por un acuerdo desde arriba. El Municipio es la expresión de la libertad de una comunidad, al igual que una federación expresa la voluntad de un conjunto de entidades federadas. De esta forma, tanto entidades como municipios poseen el atributo de la libertad o de la autonomía, lo cual los equipara como entes con las mismas propiedades.

Municipio y federalismo en México

En México la institución municipal proviene directamente del municipio español, pero tomó algunos elementos autóctonos, pues se constituyó a partir de pueblos ya asentados en el territorio. La historia de México está ligada directamente con el Municipio, desde la institución del primer ayuntamiento en 1519. Otro hecho relevante, fue la propuesta del legislador constituyente de 1857, José María de Velasco, para dar reconocimiento constitucional al Municipio, al esbozar la tesis de la libertad municipal, pero no prosperó (Velasco, 2006).

² El primer municipio en México, la Villa Rica de la Veracruz, fue constituido en 1519 por determinación de Hernán Cortés: "En México el municipio desempeñó una importante función política desde los primeros momentos de la conquista, pues el primer acto de gobierno de Hernán Cortés fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio..." (Marquet, 1975: 384)

Desde el nacimiento del Estado Mexicano, el Municipio siempre ha estado ahí, aunque no reconocido. Sin embargo, la evolución del Municipio es un proceso que tiene sus puntos de inflexión durante todo el siglo XX. En la relación específica entre Municipio y federalismo ha habido dos procesos paralelos que tienden a retroalimentarse, aunque no necesariamente corren a la misma velocidad. El primero, es la evolución constitucional del Municipio, con cierta trayectoria hacia su reconocimiento formal como parte de la estructura federal, pero aún no se concreta. A la par, en los hechos opera un proceso de fortalecimiento institucional de los municipios, que tampoco llega a su cénit, si se compara con su evolución en otros sistemas federales, incluso unitarios o autonómicos-como España. Dos procesos contribuyen esencialmente a su evolución política e institucional: el primero, como primer asiento de la alternancia política en México; el segundo, deriva de su participación, por decisión del Centro, como destinatario último de la mayor parte de las políticas de desarrollo, principalmente la social, la urbana y la rural.

Evolución constitucional del municipio

Existen dos elementos complementarios en la trayectoria constitucional del Municipio en relación con el federalismo. El primero se refiere a la expresión de una relación explícita entre el Municipio y el sistema federal. El segundo, a reformas constitucionales que han permitido fortalecer la posición del Municipio frente a los otros poderes y gobiernos, y por ende dentro del sistema federal.

Respecto al primero, un antecedente es el reconocimiento de la figura constitucional del Municipio Libre en una reforma en 1914 a la constitución de 1857, vigente en ese entonces, que marcaría la diferencia con “el paradigma

que predominó en los regímenes federales en México en el siglo XIX, que consideraba al municipio como exclusivamente del régimen interior de los estados” y “modificaría radicalmente la articulación entre federalismo y municipio en México, y nuestro diseño constitucional se alejará del modelo clásico norteamericano que prevaleció en las constituciones federales de 1824 y 1857. ...” (Acedo, 2007: 79-80). Esta reforma permite la concepción de un federalismo autóctono, al incluir al Municipio en una constitución federal. El elemento definitivo dentro de la relación del Municipio con el sistema federal, fue la Constitución de 1917 que en su artículo 115 lo reconoció como parte del régimen interior de los estados.

Existen otros antecedentes legislativos directos en la relación entre Municipio y federalismo, como el proyecto de *Ley Orgánica Federal del Municipio Libre en 1925*. Sin embargo, siempre se consideró contrario al espíritu del federalismo reglamentar cuestiones internas del Municipio, ya que eso correspondía a la soberanía de los estados: “el escudo para rechazar estas reformas fue una concepción de federalismo, que consideraba que la reglamentación municipal correspondía al ámbito interior de los estados” (Acedo, 2007: 90). Como corolario de estas reformas durante 2004, en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo presentó una iniciativa avalada por todos los partidos políticos que pretendía reconocer al Municipio como depositario de la soberanía popular y parte de la estructura federal, sin embargo, en el pleno de la Cámara de Diputados no alcanzó el consenso necesario para ser aprobada. En estas últimas deliberaciones subsistió cierto afán de mantener a los municipios como una materia correspondiente al ámbito interior de los estados, pero no del sistema federal.

No obstante, las principales reformas constitucionales aprobadas que fortalecieron al Municipio en México son las siguientes: Como parte del régimen interior de los estados (1917), como parte del Estado mexicano (1934), como poder público (1994), y como orden de gobierno (1999).

a) Como parte del régimen interior de los estados. La inclusión definitiva del Municipio como parte del régimen interior de los estados ocurrió con la promulgación de la Constitución de 1917 -cuyo antecedente fue la *Ley del Municipio Libre* del 25 de diciembre de 1914, promulgada por Venustiano Carranza. Este es un hecho fundamental en la evolución constitucional del Municipio, pero olvidado históricamente en términos de su implicación para el federalismo. El artículo 115, aprobado en 1917, mencionaba: “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...”

Este contenido expresa, en forma inherente, que el Municipio forma parte del sistema federal, al ser reconocido como parte del régimen interior y la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados, que a su vez conforman la estructura federal.

b) Como parte del Estado Mexicano. Otra reforma constitucional relevante para el Municipio fue la del artículo 3ro. -publicada en el *Diario Oficial* el 13 de diciembre de 1934-, que, si bien fue en materia educativa, le otorgó reconocimiento como parte del Estado mexicano, al establecer en su párrafo

segundo: “Sólo el Estado –Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal...”

Ciertamente, tal reforma no tuvo efectos materiales en la relación del Municipio con los demás poderes del Estado y los otros órdenes de gobierno. Continuó siendo una entidad subordinada material, administrativa y políticamente. Aun cuando le otorgaba un grado de igualdad jurídica frente a los otros gobiernos, todavía carecía de protección jurisdiccional y constitucional respecto de los otros poderes y órdenes de gobierno (Narváez, 2007). Sin embargo, en la actualidad, la “incursión municipal en las funciones ampliadas corresponde al espacio donde la responsabilidad pública es del Estado -con mayúscula-, que integra al municipio como una de sus partes” (Guillén, 2013: 86).

c) Como poder público. Desde 1946 se presentaron iniciativas donde “se denunciaba la insuficiencia de las disposiciones constitucionales con relación al municipio libre” (Acedo, 2007: 88). También se demuestra (Narváez, 2007), que antes de 1992, no había elementos para la defensa constitucional del Municipio frente a otros poderes del Estado. La carencia de protección jurisdiccional y constitucional del Municipio desapareció al reformarse el artículo 105 de la Constitución General -publicada el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)-. Éste le otorgó el reconocimiento como *poder público*, que reiteradamente le habían negado, y lo facultó para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ante la probable invasión de sus competencias por parte de otros poderes o gobiernos:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran en materia electoral, se susciten entre:

a).- (...)

b).- La Federación y un municipio;

c).- a f).- (...)

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- (...)

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

(...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades,..., y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

El reconocimiento, de hecho, ya se había dado desde el 30 de agosto de 1994, cuando por primera vez un municipio, Delicias, Chihuahua, acude en controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual admite el recurso, pues reconoció al Municipio como “un nivel de gobierno donde se podían encontrar las tres funciones básicas del poder público: administrar, legislar y aplicar el derecho” (Narváez, 2007: 27). Esto

fue fundamental para ganarle la controversia 1/93 al Gobierno del Estado de Chihuahua.

La condición de igualdad del Municipio frente a los poderes del Estado, le permite acudir en controversia contra la Federación -que implícitamente incluye a los poderes de la Unión, al Ejecutivo y Legislativo Federales-; o cualquier gobierno estatal. En términos del federalismo, lo relevante es que el Municipio puede acudir en controversia *en contra de la Federación*. La reforma de 1994 al artículo 105 de la Constitución, le otorgó la calidad de sujeto activo y pasivo en los procedimientos de controversia constitucional, afirmándolo como verdadero “poder público” del Estado mexicano, a la par de la Federación y los Estados (Quintana, en IGLOM, 2005: 68). Este reconocimiento es común en los debates sobre el Municipio en la Cámara de Diputados donde se ha reconocido que: “Como una especie del poder público, el municipio se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer” (Cámara de Diputados, 2004: 97).

Este reconocimiento ha permitido a los municipios, a partir de 1995, interponer controversias constitucionales, principalmente contra los poderes ejecutivos y legislativos estatales y, en menor medida, los federales.

d) Como orden de gobierno. Con otra reforma al artículo 115 de la Constitución General -publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999-, se reconoció al Municipio como *orden de gobierno*, el tercero dentro de la estructura política:

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...

Esta reforma también fortalece el ámbito de autonomía del municipio, al delimitar sus competencias exclusivas. Autonomía ya reconocida con la reforma al mismo artículo en 1983, cuando se establece que: “IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda...”.

Adicional a esto se fortalece su facultad reglamentaria, como lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2005: 9-10):

... [Para] que pueda hacerse realidad la figura del municipio libre, éste debe contar con la facultad de generar su propia regulación en el marco del reparto competencial que constitucionalmente se encuentra establecido, pero también con la libertad que el propio texto constitucional le confiere.

En esa tesitura, la conceptualización del municipio como órgano de gobierno, conlleva entre otras importantes consecuencias, la de encontrarse en posibilidad de reglamentar potestades adicionales al cúmulo de facultades del ámbito estatal que le son esenciales para decidir la estructura de sus propios órganos de administración...

e) Como depositario de la soberanía popular. Conforme al régimen constitutivo del Estado Mexicano señalado en el artículo 39 de la Constitución General: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”. Las implicaciones de este precepto son diversas, pero permite interpretar al Municipio como orden de gobierno depositario de la soberanía popular. La expresión “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo”, en relación con lo establecido por el artículo 115, fracción I, “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, no deja dudas que el ayuntamiento se constituye mediante la voluntad popular a través del voto y, en este sentido, es depositario de la soberanía. Por su parte, la segunda oración del artículo 39, fortalece de que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, confirma esta tesis. La misma Constitución reconoce que el Municipio es un *poder público* con la reforma al artículo 105, con lo cual implícitamente el Municipio, como *poder público*, también *dimana del pueblo*, y por lo tanto es depositario de la soberanía popular. Entonces, el ayuntamiento, como gobierno del municipio, es un *poder público que dimana del pueblo*, ya que se constituye mediante el voto popular.

Algunos municipalistas han llegado a esta conclusión desde otras interpretaciones. Por ejemplo, Quintana (En IGLOM, 2005: 68), propone respecto al artículo 41 constitucional –relativo a que el “pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”:

... hace falta todavía que se incluya de manera expresa al municipio y a su órgano de gobierno dentro del texto del artículo 41 de la Constitución para que se les reconozca como auténticos instrumentos del ejercicio de la soberanía popular, cuestión que, si bien se entiende implícita en el espíritu de la norma constitucional, resultaría mejor recogerla de manera puntual en el texto del ordenamiento.

Esta propuesta prosperó en una iniciativa presentada (2004) por el diputado federal Ramón Galindo Noriega (PAN), Presidente la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, a nombre de todas las fracciones parlamentarias. La misma fue recogida en el proyecto de dictamen de *la iniciativa de reforma constitucional federalista* aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo el 14 de marzo de 2006, el cual reconoció que (Cámara de Diputados 2006):

Existe coincidencia en que los titulares de los órganos públicos representan al pueblo, puesto que ejercen la soberanía y el poder que el pueblo les ha conferido, virtud de lo anterior es que nuestro país tiene un sistema representativo en su gobierno, por tanto, existe total aceptación de los que dictaminan en la incorporación en la redacción del primer párrafo del artículo 41 Constitucional al Distrito Federal y a los municipios.

No obstante, al someterse a votación el dictamen al pleno el 26 de abril de 2006, se decidió lo siguiente: “Consideramos... que la presente iniciativa en lo que toca al artículo 41 Constitucional habrá de seguirse estudiando para dictaminarse en posterior ocasión” (Cámara de Diputados, 2006). Al parecer, el asunto se sigue “estudiando” ya que hasta 2017 no se ha aprobado alguna iniciativa al respecto.

Evolución institucional del Municipio: el destino último de la descentralización

En términos materiales, la descentralización en México, iniciada durante el periodo del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), tuvo como destinatario final al Municipio. La contraparte constitucional de este proyecto fue la reforma al artículo 115 (1983). Su propósito fue asignar a los municipios la prestación de los servicios básicos a la población -descentralización administrativa-; y, al mismo tiempo, garantizarles un mínimo de recursos -descentralización fiscal- con la creación del impuesto a la propiedad inmobiliaria-predial. Durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), el *Programa Nacional de Solidaridad* tuvo como eje de acción a los *comités de solidaridad*, organizados por los ayuntamientos para la ejecución de obras de infraestructura social básica en comunidades marginadas. En 1997, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se crearon los fondos de *aportaciones federales* en la Ley de Coordinación Fiscal (Cámara de Diputados, 2018), que asignó por fórmula a los municipios un techo de recursos para la ejecución de obras de infraestructura básica y acciones sociales para beneficiar a la población en pobreza o localidades de alto o muy alto rezago social. Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), con la aprobación en 2001 de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (Cámara de Diputados, 2018b), se transfirieron recursos a los municipios del Programa de Alianza para el Campo, siempre y cuando cumplieran con una serie de requisitos para su *municipalización*.

Estos casos, son la base para documentar la tendencia hacia un proceso de descentralización de programas y recursos del gobierno federal a los municipios. Es el reconocimiento pleno a un orden de gobierno, aun cuando no es parte formal de la federación.

Evolución política del Municipio: primer asiento de la alternancia gubernamental

En definitiva, la incipiente democracia en México se construyó desde los municipios, aunque en muchos casos fue un proceso no reconocido por la vía legal a través de reformas electorales. Sin embargo, hay dos hechos políticos relevantes en la consolidación de la democracia mexicana, que primero ocurrieron en los municipios y luego en el ámbito nacional, con una gran distancia en el tiempo. El primero es que la alternancia política, durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en todos los gobiernos -federal, estatales y municipales-, se dio primero en un municipio (1947), cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó el ayuntamiento de Quiroga, Michoacán. Cuarenta y dos años después (1989) aconteció la alternancia en un gobierno estatal, Baja California; y once años más adelante (2000) en el gobierno federal, a cargo del mismo partido. Sin embargo, el hecho relevante es que la alternancia política fortaleció la autonomía política del ayuntamiento (Guillén, 1996; López, 1986; Merino, 1994). La pertenencia al mismo partido que el gobierno estatal, durante mucho tiempo fue sinónimo de subordinación política para los municipios, aunado a la forma como se decidían las candidaturas y se ganaban las elecciones. Aun cuando desde la primera alternancia había escaso reconocimiento constitucional al Municipio, es un hecho que fue la vía más inmediata para la recuperación de su libertad política, que sólo era una formalidad.

La historia política en pos de los ayuntamientos ha sido documentada suficientemente (López, 1986; Merino, 1994), y no es el propósito hacer su recuento. Sólo basta decir que, si a mediados del siglo pasado el PRI

governaba cerca de dos mil municipios, en 2010 este escenario es totalmente plural, ya que el número de municipios gobernados por este partido bajó a 998 (Véase Tabla 1).

Otro hecho, no menos relevante, es que el derecho de las mujeres a votar y ser votadas primero se reconoció en elecciones municipales³ (1947), y después a nivel nacional (1953). Estos acontecimientos muestran cómo el municipio ha sido un espacio básico de prueba para el cambio político en el país, sin que estas circunstancias hayan derivado necesariamente en reconocimientos mediatos como institución de gobierno, para otorgarle mayores espacios de interlocución frente a los otros poderes.

Es importante resaltar que una estrategia exitosa de los municipios para convertirse en interlocutores efectivos ante otros órdenes de gobierno y poderes, ha sido la constitución de *asociaciones municipales* (Paz 2005). En 1994, se conformó la *Asociación de Municipios de México*, AMMAC, promovida por alcaldes del PAN pero que incluyó a ayuntamientos de origen partidista diverso, por lo cual se convirtió desde un inicio en una asociación plural. Como contraparte surgieron en 1997 la *Asociación de Autoridades Locales de México*, AALMAC, del PRD; la *Federación Nacional de Municipios de México*, FENAMM, del PRI; y en 2007, la *Asociación de Alcaldes de Acción Nacional*, ANAC, del PAN. Finalmente, como estrategia de acción conjunta estas asociaciones convergieron en la *Conferencia Nacional del Municipio Mexicano*, CONAMM (2009), la cual se convirtió en un medio de interlocución sobre los distintos temas de la agenda nacional que afectan al Municipio, y para la gestión de aquellos que le son específicos. Lo estratégico de la CONAMM es

³ Mediante adición al primer párrafo de la fracción primera del artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1947.

que establece un frente municipal, que le permite negociar directamente con los gobiernos federal y los poderes de la Unión.

Estado	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM	PC	NA	PSD	UyC	OTROS	PR	Totales
Aguascalientes*	0		10		1					2						12
Baja California*	0		5		2											5
BCS***					5	3										5
Campeche*	5		6		4											11
Coahuila**	3	5	33	6	1	7			1							38
Colima**	3		7	4												10
Chiapas*			44				6		13			2		53	8	118
Chihuahua*	24	9	41	1	0	2										67
Durango*	9		27	4	2		1									39
Guanajuato**	28		12		1		1		2	2						46
Guerrero**	4		45		24				2	5		1				81
Hidalgo***	9		53	1	2	14		1	6							83
Jalisco**	63		45	4		1			5	3						125
Estado de México**	13	1	97	1	9	1	4	1		2						125
Michoacán*		1				3										
***	12	7	47		39		4		1	3				7		113
Morelos**	6		16		4		2		2	2		1				33
Nayarit***	4		12	4		1										20
Nuevo León**	15		33		2					1	2					51
Oaxaca*			75		2						1		41	8	72	8
													8		3	569
Puebla*			10		2										2	
			1				8							106	0	215
Querétaro*	9		8						1							18

Quintana Roo*	1		4	2	1								3	2		9
San Luís Potosí																0
Sinaloa*			7	1									7	8		14
Sonora**	38		32	1	1	1										72
Tabasco**	2		10		5											17
Tamaulipas*	6		36	2	3	1										43
Tlaxcala*	19	2	4	22	2	5	17		2							60
Veracruz*	92		84		34					2						212
Yucatán*	36		61		3			2	1	1			1			105
Zacatecas*	15		25	1	15	2	6	3								58
Totales	416		99	8	191	3	3	35	21	6	4	41	8	249	3	2,3
																74

2. LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE RECONOCIMIENTO MATERIAL DEL MUNICIPIO COMO ACTOR DEL SISTEMA FEDERAL

Cómo parte del método planteado se analizaron los contenidos de 104 controversias constitucionales, de 1993 a 2009, interpuestas por ayuntamientos como mecanismo de defensa de las competencias municipales frente a los poderes ejecutivo y legislativos, federales y estatales. Esta defensa se fundamenta en los artículos 105 y 115 de la Constitución General, que permiten al Municipio acudir en controversia constitucional, al reconocerlo como poder público y orden de gobierno con competencias exclusivas, respectivamente. Cabe mencionar, que si bien la reforma al artículo 105 constitucional, que reconoció a los municipios la capacidad de interponer

controversias constitucionales, se efectuó en 1994⁴, el elemento detonador fue la admisión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la controversia constitucional 2/1993, mediante la cual el ayuntamiento del municipio de San Pedro Garza García demandó al Congreso, al Poder Ejecutivo y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León por invasión de sus competencias. Esta controversia, aunque no resultó favorable al municipio promovente y fue resuelta hasta 1999, se convirtió en un precedente fundamental para reconocer al Municipio como poder político y, por lo tanto, como actor en una controversia constitucional. La admisión y procedencia de esta controversia constitucional también sirvió de base para la reforma del artículo 105 de 1994, ya citada. De hecho, el tema principal de esta controversia es: *El Municipio es un poder político y, por lo tanto, debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional* (SCJN, 1999). De esta forma, la 2/1993 puede considerarse como la madre de las controversias constitucionales a favor del Municipio, por su relevancia constitucional y política.

La importancia los artículos 105 y 115 constitucionales, no es tanto que coloquen al Municipio en igualdad formal ante los gobiernos federal o estatales, sino que le permiten reivindicar su espacio material de acción frente a los otros órdenes de gobierno, que insisten en invadir las competencias municipales. Ante esos hechos los municipios no sólo se defienden, sino que buscan hacerse un lugar ante esos gobiernos, para reivindicar su reconocimiento material, no sólo formal, como gobierno en el sistema federal. La forma de hacerlo y hacerse respetar es mediante la interposición de

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

controversias constitucionales ante la SCJN, debido a que los reconocimientos formales en la propia Constitución General no han sido suficientes.

El análisis de las controversias constitucionales, como mecanismo de defensa de las competencias municipales exclusivas, tiene la limitación de sólo mostrar lo que Braun, Bullinger y Walti (2002), plantearon como un federalismo de poderes separados; ya que no permite examinar los casos en que los municipios participan de manera cooperativa con los otros órdenes de gobierno. No obstante, la revisión de las controversias constitucionales se convierte en un método para analizar cómo el Municipio defiende sus espacios de competencia e insertarse como actor material en el sistema federal.

Como resultado de este análisis, respecto de los actos reclamados o normas impugnadas en materia municipal, de 1993 a 2009 a los municipios les han resultado favorables 53, parcialmente favorables 21 y no favorables 31⁵ (Véanse Tabla 2 y Anexo 1). Desde esta perspectiva, la pertenencia o no del Municipio a la estructura federal es un asunto superado al reafirmarse como un poder público con las mismas *propiedades* frente a los otros poderes. Estos resultados expresan la capacidad de los municipios para materialmente ser reconocidos como otro orden de gobierno, actuante dentro del sistema federal, y reafirma a la controversia constitucional como instrumento para este reconocimiento.

⁵ Si bien autores como Morales y Salazar (2009:246), difieren sobre la interpretación de un resultado favorable a los municipios en las controversias constitucionales.

Tabla 2: Resultados sobre el asunto de fondo de controversias constitucionales en materia municipal

Año	Favorables	En contra	Parcialmente	Total
1993	0	1	0	1
1995	0	1	1	2
1996	0	2	2	3
1997	2	5	0	7
1998	3	1	1	5
1999	1	0	0	1
2000	2	1	2	5
2001	8	3	2	13
2002	6	1	1	8
2003	4	1	3	8
2004	11	2	0	13
2005	6	3	0	9
2006	6	6	8	20
2007	2	3	1	6
2008	1	1	0	2
2009	1	0	0	1
Totales	53	31	21	104

Fuente: Elaboración propia con base en sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) disponibles en www.scjn.gob.mx y www.diputados.gob.mx

La revisión de estos datos, se enriquece con el análisis cualitativo de las discusiones en la SCJN, donde se sostiene y ubica al Municipio como base del sistema y del Estado federal (SCJN, 2005: 17):

Se considera que con la modificación terminológica de *administrado a gobernado* se superó la idea administrativista del municipio, de manera que no fuera concebido como una mera descentralización territorial del estado mexicano, sino como una entidad que al constituir la *célula básica del Federalismo*, requiere del reconocimiento expreso como un auténtico ámbito de gobierno, como un orden jurídico en el que se debe centrar el crecimiento y el desarrollo de la nación mexicana.

(...)

Esta propuesta de ordenación constitucional que pretende ser punto de partida para una teoría constitucional que conciba el *municipio como sustento del sistema federal*, toma como punto de referencia las interrogantes que el propio ministro José Ramón Cossío en una de sus obras considera necesarias para tal efecto; esto es, el proyecto parte de la aceptación de reconocer al municipio como orden jurídico del Estado mexicano, es un punto fundamental para la realización del ideal del municipio libre que por tantos años se ha querido establecer [cursivas nuestras].

Esto es, si la Constitución ubica al Municipio como parte del Estado Mexicano (Art. 3ro.), entonces también lo es del Estado Federal, como célula básica del federalismo, como alude la SCJN.

3. EL MUNICIPIO: ACTOR *DE FACTO* DE LA ESTRUCTURA FEDERAL EN MÉXICO

Un conjunto de elementos institucionales y constitucionales dan cuenta que los municipios *de facto* son parte de la estructura federal en México. En primer término, la distribución constitucional de competencias es entre tres órdenes de gobierno, y no sólo entre los gobiernos federal y estatales -las partes reconocidas de la Federación. Además, sólo la federación y los municipios tienen facultades exclusivas. A los estados le queda lo residual, y eso que son parte de la Federación, porque al final el gobierno federal termina por

absorber o ejercer una posición dominante sobre las responsabilidades compartidas (Guillén, 2013).

Otro dato que documenta el fortalecimiento relativo del Municipio en el sistema federal es la revisión de su trayectoria constitucional y legal frente a la de los estados. Para el Municipio existe una trayectoria creciente de fortalecimiento como poder y orden de gobierno, al menos en los últimos 30 años. Por el contrario, para los estados existe un proceso continuo de reversión del federalismo. Desde los años veinte del siglo pasado inicia un proceso de centralización creciente de facultades, instrumentos y recursos en el gobierno federal -con justificaciones históricas, como aquella de “consolidar el Estado nacional”-; a la par que las entidades federativas fueron cediendo facultades recaudatorias (Ruíz Massieu, 1993; Díaz-Cayeros, 2004). La legislación secundaria se encargó de concentrar más facultades en el gobierno federal (Guillén, 2013), por lo cual disminuyeron las posibilidades de ejercicio de las facultades residuales de los estados. Además, en los últimos 50 años, al menos hasta 2017, no ha habido reformas constitucionales para el fortalecimiento de las facultades y la posición de las entidades federativas, para sí y en la relación con el gobierno federal, más allá de procesos de descentralización, que por cierto se han venido revirtiendo en el sexenio 2012-2018. Estos datos confirman un escenario de centralización y de retroceso de los estados, y de avance relativo para el Municipio como orden de gobierno.

El mayor sustento de la inclusión del Municipio como base del federalismo, se encuentra en un proyecto de resolución de la SCJN (2005: 11-12), de varias controversias constitucionales en relación con la invasión de competencias municipales por parte de los poderes estatales:

La importancia capital que tiene esta resolución en términos de la teoría constitucional y de la teoría política. De aprobarse como se propone, se dejaría atrás la añeja concepción del municipio, como una unidad de descentralización administrativa y de reducido campo de autoridad; pero más aún, sería muy significativo en términos de teoría social, pues se trata de significar al municipio libre, precisamente como la base del federalismo y de la democracia que queremos.

Así, las limitaciones de la teoría constitucional sobre que los municipios no formaron parte del *pacto federal* en México, son superadas por este proyecto de resolución de las controversias constitucionales 12/2001, 14/2001, 25/2001, 41/2002 y 53/2002 de la SCJN (2005), y por la propia realidad.

4. LÍMITES Y POTENCIALIDADES DEL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO

Los municipios muestran, en los hechos, que realmente actúan como actores emergentes del sistema federal. Al bloque tradicional de los estados ante los poderes federales –a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)-, se agrega el de los municipios, bien en forma individual, bien a través de sus figuras asociativas. Los municipios se han convertido en un aliado no invitado, pero sí bienvenido, para defender la posición de los gobiernos locales frente a los poderes federales. Son actores nuevos y relevantes en el reclamo por federalismo, en un sistema que no funciona como tal.

Los municipios, como actores emergentes, no precisan de reconocimientos como miembros constituyentes o constitucionales del sistema. Simplemente se han posicionado en el escenario nacional del federalismo. Sus principales instrumentos constitucionales, jurídicos y fácticos son los reconocimientos como parte del Estado (1934), como poder público (1994), y como gobierno (1999), y la acción de las asociaciones municipales. Su reconocimiento como parte del sistema federal, en caso de formalizarse, sólo validaría la realidad, como sucedió con los anteriores. Los municipios ya eran un poder público, antes de ser reconocidos en 1994 por la SCJN y la Constitución; y ya ejercían funciones de gobierno antes de su reconocimiento formal en 1999.

El federalismo dual

La principal limitación para reconocer al Municipio como parte del sistema federal es la noción aún vigente de un federalismo dual, con dos órdenes de gobierno, donde aquél *sólo* forma parte del régimen interior de los estados. Esto sirve para justificar que, en los mecanismos formales e informales, para la discusión de la agenda nacional, sea común su exclusión. Por ejemplo, la *Convención Nacional Hacendaria* (2004), sólo concedió un asiento a los municipios; y en el *Consejo Nacional de Seguridad Pública* se integró la representación municipal hasta 2005. El Poder Legislativo Federal, concretamente la Cámara de Diputados, parece más receptivo, ya que cuando se discute algún asunto relevante para los municipios, ya es común que les conceda espacios. No obstante, en la discusión de la agenda nacional no hay nada que obligue a incluirlos como actores políticos en la negociación intergubernamental.

En una tradición centralista, donde han sido pocos los espacios logrados por los gobiernos locales frente a los poderes nacionales, el centralismo se reproduce en la relación entre los gobiernos estatales y municipales. Los estados ceden poco a los municipios, aun en materias que legal o constitucionalmente les corresponden. Hay toda una historia de funciones y servicios públicos municipales a cargo de los gobiernos estatales que se niegan a transferir, expresada en controversias constitucionales interpuestas por los ayuntamientos. Sólo mediante esta vía se han visto obligados a hacerlo. Por estas razones, los municipios han tenido que desplegar un doble frente de batalla ante los gobiernos estatales y el federal, saliendo mejor librados aquéllos con las mayores capacidades institucionales, políticas y financieras, regularmente los de mayor tamaño. Pero es una historia diferente para municipios más pequeños, donde el gobierno estatal decide sobre asuntos municipales, ya que tienen pocos medios para apelar por el respeto de su ámbito competencial.

Límites fiscales de la autonomía municipal en el federalismo

La dualidad operativa del sistema federal en México ha sido más crítica en el ámbito fiscal. Desde 1978 con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, para los estados existía una fórmula única de distribución de participaciones. Por el contrario, la distribución de participaciones federales de los estados a los municipios podía ser arbitraria o discrecional, mediante criterios diversos establecidos por las legislaturas locales. La incertidumbre acerca del monto de recursos a recibir en cada ejercicio fiscal, aunada a las escasas capacidades institucionales y territoriales para generar recursos propios, hacían de la autonomía municipal una formalidad. La estructura actual del ingreso-gasto

público nacional, indica que la mayor parte de los recursos provienen del gobierno federal que, al descentralizarse, regularmente se etiquetan, y los municipios para participar en su ejercicio debe aceptar *las reglas de operación* impuestas por aquél.

En este mismo sentido, es común que los recursos descentralizados a los municipios sean retenidos por los estados, quienes se arrogan la potestad de establecer mecanismos para su distribución, o incluso requisitos adicionales para participar en su ejercicio, como aportar una cantidad igual a la transferida. Cuando los municipios no aportan fondos a determinados programas, las dependencias federales o estatales ejercen los recursos o favorecen a municipios de su mismo partido. Esto también equivale al *dejar hacer, dejar pasar*. Renunciar a la posibilidad de incidir, actuar o al menos opinar sobre la ejecución de programas y políticas en su territorio. En tal virtud, *una autonomía sin recursos es una formalidad con pocas o nulas capacidades para acordar, negociar o tomar acción frente a los otros órdenes de gobierno*. Conforme disminuye su tamaño, de metropolitanos a rurales, la lucha de los municipios no es por federalismo o descentralización de recursos, sino por su viabilidad y subsistencia, a la espera de salvamento externo.

La creación de las *aportaciones federales* para la infraestructura social municipal y de una fórmula de distribución para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal (1997), contribuyó a detener la discrecionalidad para asignarles recursos. Aun así, hubo gobiernos estatales que intentaron cambiar los criterios para la transferencia de esos fondos a los municipios.⁶

⁶ Como la *Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla* (1998), que apeló a la soberanía del estado para cambiar la forma de distribución de dichos recursos a los municipios. Dicha acción fue recurrida por el Ayuntamiento del municipio de Puebla, Puebla y de otros municipios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2000)

Para ser actores reales del federalismo todos los municipios requieren superar su dependencia fiscal respecto a recursos federales.

Conflictos entre autonomía municipal y federalismo

Aun superadas las limitaciones constitucionales, institucionales, políticas y fiscales para ubicar al Municipio como actor del federalismo, existen conflictos entre la autonomía municipal y el federalismo necesario para atender la complejidad de los problemas públicos. De hecho, las principales pugnas entre municipios y otros órdenes de gobierno -vía la controversia constitucional- han sido por la invasión de competencias. Estas disputas tienden hacia la construcción de un federalismo de competencias separadas, lo cual haría más compleja la resolución de los problemas públicos, debido a que no se potencian los ámbitos concurrentes.

Ni el concepto de autonomía municipal, ni el de soberanía estatal, encuadran en un federalismo cuya base de acción colectiva es la coordinación a través de las facultades concurrentes, que precisan de ámbitos colegiados de decisión, no del reclamo de exclusividad competencial. Ante la tensión entre el ejercicio de la autonomía municipal y el funcionamiento del federalismo - entre la demanda de espacios de exclusividad y la toma colegiada de decisiones-, un federalismo cooperativo con reconocimiento del Municipio como actor, pudiera ser la solución institucional para el ejercicio de las competencias constitucionales concurrentes del Estado mexicano.

a través de la controversia constitucional 4/1998, cuya sentencia declaró la invalidez de los artículos 13, 14, 44, 57, 73, 74, 75, 82, fracción II, y 97, y de los actos de aplicación de la misma.

Paradójicamente, el común denominador de la acción de los gobiernos municipales con mayores capacidades ha sido, por un lado, reclamar autonomía y, por otro, participar en el federalismo. Ello parece contradictorio, pues lo primero significa respeto a las potestades exclusivas, y lo segundo el ejercicio concurrente de facultades. Los municipios no quieren ceder ámbitos de exclusividad y, al mismo tiempo, demandan que otros gobiernos les cedan espacios. Por su parte, el gobierno federal y los estados aluden constantemente al federalismo, pero en su actuación tratan de reservar o dominar ámbitos de políticas que no les corresponden, o que representan poder o control electoral. Más aún, como herencia del centralismo en México, el gobierno federal mantiene la postura de no ceder participación a los gobiernos estatales en materias constitucionales concurrentes -como desarrollo social y rural-, para el diseño de las políticas nacionales. En la práctica, este federalismo se parece más a uno de poderes divididos, que a uno de poder compartido –a los que aluden Braun, Bullinger y Walti (2002). Dada la complejidad de la agenda pública que no reconoce fronteras políticas ni distribución de competencias, un federalismo dividido no funciona, ni ha sido funcional para la resolución de los problemas públicos.

En el sistema federal en México la pugna real no parece ser por los valores del federalismo, sino por el control del poder. En este escenario otros actores, como los partidos políticos que aparentemente sólo son medios, son factores clave por encima de los estados y municipios. Así, las últimas reformas institucionales se relacionan más con lo electoral que con lo fundamental, como sería el diseño de un nuevo federalismo o la tan esperada *Reforma del Estado*. En esos casos, ha tendido a prevalecer el interés o la posición de las fracciones partidarias dominantes. Las reformas tendientes a renovar, refundar o encontrar la senda del federalismo, han quedado ahí para

el análisis o el estudio; o en el tránsito de una legislatura o de una cámara a otra han sido relegadas al archivo legislativo.⁷

5. CONCLUSIONES: Y SIN EMBARGO SE MUEVE. LA COMPLEJA PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL

En México resulta compleja la inserción del Municipio, como orden de gobierno, en el sistema federal. Hasta ahora el federalismo resulta más en un forcejeo entre el gobierno federal y los estados por el control de los recursos estratégicos de las políticas, donde se intenta excluir a los municipios. Cuando los gobiernos estatales ganan algunas batallas al gobierno federal, tienden a replicar la resistencia de dejar ir parte esos recursos hacia los municipios.

La participación del Municipio como actor en el sistema federal es un asunto complejo. Se pueden esbozar diferentes dimensiones de actuación. La administrativa, la política y la constitucional. Sin embargo, la participación en determinados procesos federales indudablemente se ata a las capacidades institucionales de cada ayuntamiento, donde tienen un peso relativo el tamaño del municipio —de acuerdo a su población y grado de urbanización. Estas capacidades repercuten positivamente sobre los recursos, en sentido amplio, disponibles por los ayuntamientos. En este sentido, los municipios urbanos tienen ventaja debido a su mayor capacidad de generar recursos propios y de

⁷ Un caso fue el *proyecto de iniciativa federalista*, aprobada por la Cámara de Diputados (2006) con el consenso de todos los partidos, que nunca fue dictaminada por la de Senadores.

participar con aportaciones en programas específicos, lo cual potencia los propios. Por el contrario, la actuación individual de los municipios de menor tamaño, es escasa y poco efectiva, dado que no tienen los suficientes medios institucionales para participar o reclamar espacios en procesos de políticas y programas.

Pese a estas limitaciones, es un hecho la presencia de la mayor parte de los municipios en la dimensión administrativa formal, al participar en los convenios de descentralización de programas federales a los estados. No obstante, existe una distancia entre la firma y la participación real. En contraparte, el mayor grado de éxito de los municipios en el sistema federal es través de la dimensión política, vía la acción colectiva por medio de las asociaciones municipales. Éstas se han convertido en un espacio para el diálogo y la interlocución con otros actores federales, principalmente con el Congreso de la Unión, a través de las comisiones de *Fortalecimiento al Federalismo*, y de *Desarrollo Municipal* de las Cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente. También constituyen la vía para permear en la opinión pública a través de los medios de comunicación, al fijar su posición sobre determinados materias que afectan a los municipios,⁸ y para empujar algunas reformas constitucionales pendientes para fortalecer al Municipio y al Federalismo, como la *Iniciativa de Reforma Federalista*.

Dada la heterogeneidad municipal, existe un abismo entre las capacidades de los municipios. Pero con todas sus deficiencias, sostienen la operación urbana de los centros de población con la prestación de los

⁸ Por ejemplo, el posicionamiento de la AMMAC en 2009 “subsidiaridad, no centralización”, ante la propuesta del Secretario de Seguridad Pública Federal, de absorber las policías municipales en 32 corporaciones estatales. En 2010 esta propuesta fue retomada por la CONAGO en su XXXVIII Reunión Ordinaria, donde se pronunció por un Mando Policial Único. En 2017 este debate continúa en el ámbito nacional.

servicios públicos, y demuestran crecientes capacidades para gestionar el desarrollo local, independientemente del tamaño del municipio.

Sea con menor o mayor grado de participación, los municipios en general están presentes en los procesos de descentralización, y de manera creciente son actores emergentes del sistema federal en México, aun cuando los gobiernos federales y estatales, todavía intentan controlar los recursos en juego.

Aún con todos sus defectos, desde el Municipio se construye federalismo, como actor materialmente reconocido a través de controversias constitucionales en defensa de sus competencias exclusivas, pero también a través del aprendizaje institucional en mecanismos de toma colegiada de decisiones donde participan los tres órdenes de gobierno que, *de facto*, constituyen al sistema federal. Con limitaciones o errores, los municipios están ahí. Y, *sin embargo, se mueven*, en un proceso creciente de participación en el federalismo mexicano.

Referencias bibliográficas

Acedo Angulo, Blanca (2007). "Trayectoria de la libertad municipal en el federalismo mexicano" en Rendón, Teresita; Guillén, Tonatiuh y Cuauhtémoc Paz. (Coords.), *Retos de modernización del municipio mexicano*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C., pp. 77-99.

Braun, Dietmar; Bullinger, Anne-Béatrice y Sonja Walti (2002). "The influence of federalism on fiscal policy making" *European Journal of Political Research* 41(1): 115-145. Doi: 10.1111/1475-6765.00006.

Cámara de Diputados (2004). *Diario de los Debates*. 25 de noviembre de 2004. México: LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados (2006). *Diario de los debates*. 26 de abril de 2006. México: LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2017, México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Última reforma publicada en el DOF el 30 de enero de 2018, México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados (2018b). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. Última reforma publicada en el DOF el 20 de junio de 2018, México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Díaz-Cayeros, Alberto (2004). “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano” *Política y Gobierno* XII (2) II: 229-262.

Guillén, Tonatiuh (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte.

Guillén, Tonatiuh (2013). “Asuntos públicos y sistema federal en México. Responsabilidades entre los órdenes de gobierno” en Ramos, José y Tonatiuh Guillén (Coords.) *Gobernanza por resultados en México. Eficacia Directiva 2006-2012*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, A.C., pp. 55-93.

- IGLOM (2007). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*. México: Comisión de Desarrollo Municipal de la LX Legislatura del Senado de la República-Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.
- López, Adriana (1986). *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable*. México: Siglo XXI Editores.
- Marquet, Porfirio (1975). *La estructura constitucional del Estado mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Merino, Merino, Coord. (1994). *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local de México*. México: El Colegio de México.
- Morales, Juan y Julián Salazar (2009). “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”, *Convergencia* (49): 229-250.
- Narváez, José (2007). *La defensa del Municipio a partir de la Constitución de 1917*. Cuadernos de Jurisprudencia, Núm. 1. México: Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Paz, Cuauhtémoc (2005). *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.
- Olmedo, Raúl (1999). “Las nuevas reformas y adiciones artículo al 115” *Crónica Legislativa* (9): 92-95.
- Ruiz Massieu, José (1993). *Cuestiones de derecho político (México-España)*. México: UNAM.

SCJN (1999). *Controversia constitucional 2/1993, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León*. Resuelta en sesión pública ordinaria del pleno el 25 de mayo de 1999. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SCJN (2000). *Controversia constitucional 4/1998, promovida por los Ayuntamientos del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado*. Resuelta en sesión pública ordinaria del pleno el 10 de febrero de 2000. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SCJN (2005). *Proyecto de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de mayo de 2005 de las controversias constitucionales 12/2001, 14/2001, 25/2001, 41/2002 y 53/2002, promovidas por los Ayuntamientos de los Municipios de Tulancingo de Bravo y Pachuca de Soto ambos del Estado de Hidalgo, Querétaro, Corregidora y el Marqués del Estado de Querétaro, Colima del Estado de Colima y San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí, respectivamente*. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno del 24 de mayo de 2005. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Velasco, José María de (2006). *Libertad Municipal*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C.-Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez” del Estado de Jalisco.

Anexo 1. Resultados de controversias constitucionales en materia municipal 1993-2010				
Controversia	Interpuesta por	En contra de	Materia impugnada	Favorable al municipio
2/93	San Pedro Garza García, Nuevo León.	Congreso, Gobernador y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.	Contencioso administrativo.	No
19/95	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Parcialmente
131/95	San Nicolás de las Garzas, Nuevo León.	Congreso del Estado y Contaduría Mayor de Hacienda.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
1/96	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Gobernador del Estado.	Agua potable.	No
54/96	Aguililla y otros municipios del estado de Michoacán.	Gobernador del Estado.	Invasión de competencias municipales.	Parcialmente
56/96	Ejecutivo Federal	Guadalajara, Jalisco.	Seguridad y protección bancaria.	No
1/97	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.	Poder Ejecutivo del Estado.	Desarrollo urbano.	No
6/97	Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.	Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales.	Fiscal.	No
15/97	Tenancingo, Estado de México.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.	Restitución de integrantes del Ayuntamiento.	No

18/97	San Nicolás de las Garzas, Nuevo León.	Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales.	Participaciones federales.	Sí
25/97	Ejecutivo del Estado de Puebla.	Puebla, Puebla.	Desarrollo urbano.	No
31/97	Temixco, Morelos.	Legislatura y Gobernador del Estado de Morelos.	Desarrollo urbano.	Sí
32/97	Valle de Bravo, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado de México.	Revocación de mandato al Presidente Municipal.	Sí
2/98	Gobierno del Estado de Oaxaca.	Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca.	Tránsito y transporte.	No
4/98	Puebla, Puebla y otros del mismo estado.	Poder Legislativo y Gobernador del Estado de Puebla.	Aportaciones federales.	Sí
6/98	Aljojuca, Puebla y otros del mismo estado.	Poder Legislativo y Gobernador del Estado de Puebla.	Aportaciones federales.	Sí
7/98	Río Bravo, Tamaulipas.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Planeación.	Parcialmente
25/98	Xalapa, Veracruz.	Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí
23/99	La Huerta, Jalisco.	Poderes Ejecutivos y Legislativo del Estado.	Límites territoriales entre municipios.	Sí
2/2000	Zacoalco de Torres, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Desaparición del ayuntamiento.	Sí
9/2000	Nativitas, Tlaxcala.	Congreso y Tribunal Superior de Justicia del Estado.	Juicio político contra el Presidente Municipal.	Sí

10/2000	Xalapa, Veracruz.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
14/2000	Estado de Oaxaca.	Municipio de Huajuapán.	Derechos Humanos.	No
16/2000	Córdoba, Veracruz.	Gobernador, Congreso del Estado y Ayuntamientos del Constituyente Permanente.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
3/2001	Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí.	Gobernador y Congreso del Estado.	Aportaciones federales.	Sí
7/2001	Acapulco de Juárez, Guerrero.	Congreso y Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	No
10/2001	Hidalgo, Michoacán.	Gobernador del Estado.	Tránsito municipal.	Sí
12/2001	Tulancingo de Bravo, Hidalgo.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Sí
14/2001	Pachuca de Soto, Hidalgo.	Congreso y Gobernador del Estado.	Competencias municipales.	Sí
18/2001	Monterrey, Nuevo León.	Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
19/2001	Santa Catarina, Nuevo León.	Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la constitución del estado.	Parcialmente
25/2001	Municipios de Querétaro, Corregidora, y El Marqués, Querétaro	Legislatura y Gobernador del Estado.	Expedición de la Ley Orgánica Municipal.	Sí
82/2001	San Pedro Quiatoni, Tlacolula, Oaxaca.	Poder Ejecutivo y Legislativos Federales, diversos estados.	Derechos y cultura indígenas.	No
325/2001	Nuevo Laredo, Tamaulipas,.	Presidente de la República y	Peajes de autopistas.	No

		Congreso de lo Unión.		
326/2001	Toluca, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí
327/2001	Tecámac, Estado de México.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Expedición de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo.	Sí
363/2001	Lerma, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado de México.	Municipalización de tránsito.	Sí
12/2002	Huixquilucan de Degollado, Estado de México.	Congreso y Gobernador del Estado de México.	Expedición del Código Administrativo del Estado.	Parcialmente
13/2002	Hermosillo, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
14/2002	Magdalena de Kino, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
13/2002	Cananea, Sonora.	Congreso y Poder Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley de Hacienda Municipal.	Sí
25/2002	San Luís Río Colorado, Sonora.	Gobernador y Congreso del Estado.	Expedición de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos (sic) del Estado para 2002.	Sí
45/2002	Tuxpan, Nayarit.	Estado de Nayarit.	Laboral.	Sí
51/2002	Santiago Amoltepec, Sola de Vega, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Desaparición del ayuntamiento.	Sí
53/2002	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.	No
15/2003	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Gobernador y Congreso del Estado, y	Creación de municipio.	Sí

		Procurador General de la República.		
20/2003	San Luís Río Colorado, Sonora.	Ejecutivo y Legislativo del Estado.	Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio 2003.	Sí
26/2003	Juárez, Chihuahua.	Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
27/2003	Calvillo, Aguascalientes.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Fe de erratas de la Ley de Ingresos del Municipio para 2003.	Sí
38/2003	Veracruz, Veracruz.	Congreso del Estado.	Fiscalización.	Parcialmente
89/2003	Cihuatlán, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Límites territoriales municipales.	No
97/2003	Panotla, Tlaxcala.	Congreso y Gobernador del Estado.	División territorial municipal. Fiscalización.	Parcialmente
104/2003	Aguascalientes, Aguascalientes.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley Municipal para el Estado.	parcialmente
4/2004	San Luís Potosí, San Luís Potosí.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.	Designación de representante municipal.	No
5/2004	Purépero, Michoacán.	Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	Sí
8/2004	San Luís Río Colorado, Sonora.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Recaudación de impuesto predial.	Sí
12/2004	Mérida, Yucatán.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	Presupuesto de Egresos de la Federación del 2004. Desarrollo rural sustentable.	Sí
14/2004	Guadalajara, Jalisco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley de Ingresos del Municipio para el ejercicio fiscal del 2004.	Sí

16/2004	Caborca, Sonora.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Recaudación del impuesto predial.	Sí
43/2004	San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Oaxaca.	Legislatura y Gobernador del Estado.	Suspensión provisional del Ayuntamiento.	Sí
47/2004	Juárez, Chihuahua.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
54/2004	Tepatitlán de Morelos, Jalisco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Creación de municipio.	Sí
85/2004	San Pedro Pochutla, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
86/2004	San Juan Huichicovi, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
96/2004	San Jacinto Amilpas, Oaxaca.	Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
107/2004	Tecomán, Colima.	Legislatura y Poder Ejecutivo del Estado.	Fiscalización.	No
7/2005	Carmen, Campeche.	Congreso del Estado.	Concesión de servicios públicos municipales.	Sí
20/2005	Acapulco de Juárez, Guerrero.	Gobernador del Estado.	Participaciones federales.	Sí
35/2005	Querétaro, y El Marqués, Querétaro.	Congreso y Gobernador del Estado.	Creación de dependencias municipales.	Sí
42/2005	Amecameca, Estado de México.	Poder Ejecutivo del Estado.	Municipalización de tránsito y vialidad.	Sí

44/2005	Tecomán, Colima.	Congreso y Ejecutivo del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
55/2005	Xochitepec, Morelos.	Congreso y Gobernador del Estado.	Laboral.	Sí
61/2005	Torreón, Coahuila.	Congreso y Gobernador del Estado.	Acceso a la información Pública.	No
62/2005	Tijuana, Baja California.	Gobernador del Estado.	Publicaciones en el periódico oficial del estado.	No
116/2005	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Poder Judicial del Estado y Municipio de Santa María Petapa.	Conflicto entre municipios.	Sí
7/2006	Teapa, Tabasco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado.	Sí
8/2006	Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado.	No
10/2006	Santa Cruz, Xoxocotlán, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de Estado.	No
13/2006	Querétaro, Querétaro.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal 2006.	Parcialmente
15/2006	Morelia, Michoacán.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Ingresos para el Municipio para el ejercicio fiscal de 2006.	Parcialmente
16/2006	Macuspana, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente

17/2006	Huimanguillo, Tabasco.	Congreso y Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
18/2006	El Marqués, Querétaro.	Congreso y Gobernador del Estado.	Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el ejercicio fiscal 2006.	Sí
22/2006	Balancán, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
24/2006	Cunduacán, Tabasco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del Estado.	Sí
28/2006	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Congreso y Gobernador del Estado.	Participaciones federales al municipio.	No
29/2006	Nacajuca, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Sí
33/2006	Jonuta, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
35/2006	Paraíso, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado. Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente
36/2006	Jalpa de Méndez, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización y	Fiscalización de la cuenta pública.	Parcialmente

		Gobernador del Estado.	Ley de Obras Públicas del Estado.	
40/2006	Calvillo, Zacatecas.	Poder Ejecutivo Federal y Gobernador del Estado.	Inspección al rastro público municipal.	No
114/2006	Buenavista, Michoacán.	Poder Legislativo del Estado.	Nombramiento de presidente municipal sustituto.	No
116/2006	Matías Romero Avendaño, Oaxaca.	Tribunal Superior de Justicia del Estado y Municipio de Santa María Petapa.	Conflicto entre municipios.	Sí
131/2006	San Miguel el Alto, Jalisco.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Creación de municipio.	Sí
135/2006	Paraíso, Tabasco.	Poder Ejecutivo del Estado.	Entrega de recursos extraordinarios.	No
1/2007	Lázaro Cárdenas, Michoacán.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Reformas a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado.	Sí
14/2007	Jiutepec, Morelos.	Congreso, Auditoría Superior, y Poder Ejecutivo del Estado.	Fiscal, hacendaria y fiscalización.	Parcialmente
18/2007	Jonuta, Tabasco.	Congreso, Órgano Superior de Fiscalización, y Gobernador del Estado.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
23/2007	Zaachila, Oaxaca.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Supuesta desaparición de poderes.	No

35/2007	Torreón, Coahuila.	Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.	Desarrollo urbano.	No
97/2007	Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.	Poder Ejecutivo del Estado.	Participaciones federales.	Sí
140/2008	Centro, Tabasco.	Congreso del Estado y Órgano Superior de Fiscalización.	Fiscalización de la cuenta pública.	No
142/2008	Centro, Tabasco.	Gobernador del Estado.	Municipalización de tránsito.	Sí
37/2009	Mérida, Yucatán.	Poder Legislativo y Contaduría Mayor de Hacienda del Estado.	Auditoría especial a la cuenta pública.	Sí
Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación disponibles en www.scjn.gob.mx y www.diputados.gob.mx				