



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



DIRECCIÓN GENERAL
DE SERVICIOS DE
DOCUMENTACIÓN,
INFORMACIÓN
Y ANÁLISIS

T2_CRV-IX-11-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por
Jorge Chaires Zaragoza

“MUNICIPIO LIBRE O IMPUNIDAD MUNICIAPAL”

Abril 2016

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

MUNICIPIO LIBRE O IMPUNIDAD MUNICIAPAL

Jorge Chaires Zaragoza

RESUMEN

El sistema federal mexicano está determinado por una serie de principios constitucionales, los cuales muchos de ellos son simples mitos que no nos permiten analizar con objetividad la problemática. Dichos principios no son cuestionados porque los consideramos dogmas poco menos que religiosos. Es el caso del municipio libre o la libre administración hacendaria. Los estudios parten de una premisa que de antemano consideran como “válida”, en donde los municipios deben ser libres y deben manejar libremente su hacienda porque la Constitución así lo consagra. Sin embargo, estos principios los hemos malentendido y se han utilizado como subterfugio político-jurídicos para la impunidad, que en lugar de servir de límite al poder central, han impedido forjar los debidos pesos y contrapesos en los municipios.

MUNICIPIO LIBRE O IMPUNIDAD MUNICIPAL

Como se sabe, la autonomía municipal fue una de las principales banderas del gobierno constitucionalista de Venustiano Carranza. La promulgación de la Ley del Municipio libre en 25 de diciembre de 1914, marcó el fin del sistema centralista ejercido por Porfirio Díaz por más de 30 años. La descentralización del poder se convirtió en una imperiosa necesidad para acabar con el despotismo y los abusos de la dictadura, que había convertido a los estados y municipios en simples departamentos subordinados a los intereses del poder central (Rabasa, 1995: 151).

La exposición de motivos fue muy elocuente considerando el momento histórico que se estaba viviendo. En el papel se presentaba como la solución lógica a los problemas centralizadores de la dictadura. Venustiano Carranza achacaba a la organización centralizada la tiranía ejercida por el gobierno porfirista. Consideraba como insostenible el que se siguiera nombrando como autoridades a personas extrañas a los municipios, quienes, afirmaba, sólo servían de vínculo para imponer la voluntad opresora del gobierno central. Incluso, el Jefe Constitucionalista relacionó la falta de libertad municipal con todos los males del pueblo mexicano:

Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual -obtenido por la .libertad de los ayuntamientos- constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el Gobierno del Pueblo por el Pueblo.

Que el Municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia;

El texto constitucional de 1917 recoge el anhelo revolucionario del municipio libre prácticamente en los mismos términos prescritos en la ley de 1914, el cual se entendía que llevaba implícito la libre administración hacendaria.

Si bien la intención del constituyente era la de emancipar a los municipios tanto en el ámbito político-electoral, como lo administrativo y financiero, al momento de materializarse en el texto constitucional esto no sucedió. El proyecto de dictamen que elaboró la comisión de

puntos constitucionales le otorgaba a los municipios la facultad de recabar “todos” los impuestos, quienes deberían de contribuir en los gastos públicos del estado. No obstante, se previó el que los ejecutivos [sic] pudieran nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte correspondiente al estado y para vigilar la contabilidad de los municipios (Quintana, 2011: 86-92).

La redacción del dictamen despertó fuertes debates entre municipalistas y “centralistas”, entre quienes veían como un exceso el hablar de la recaudación de “todos” los impuestos y quienes consideraban que sólo de esa manera se lograría superar los rezagos del centralismo. Incluso, hubo quien pedía aún mayor libertad al municipio. El diputado Martínez de Escobar criticó duramente el nombramiento de los inspectores y vigilantes de las recaudaciones fiscales municipales, pues consideraba que implicaba una subordinación de los ayuntamientos a los estados: “... esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de los impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio...”.

El diputado Heriberto Jara, uno de los redactores de texto, defendió la propuesta de la comisión, señalando las bondades del municipio libre. Las palabras del diputado nos pone en contexto sobre las grandes expectativas que se tenían con la consagración de la autonomía municipal, que parecía más un anhelo meramente idealista sin ningún sustento realista.

Los Municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y estén por consiguientes, en mejores condiciones para distribuir los dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel Municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que en el lugar donde reside, haya, por ejemplo, magnificas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que sus población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con la luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad? Y, por consiguiente los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse en la

marcha hacia el progreso. Cuando sepa un Municipio convecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro Municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz...

Es evidente que todo esto que anhelaba el constituyente Heriberto Jara hace ya prácticamente cien años no se cumplió. ¡Lo peor de esto es que seguimos esperando que se cumpla!

En un discurso verdaderamente elocuente, con un claro conocimiento de la realidad del municipio y hasta profético, el diputado Rodríguez González pidió que se eliminara del proyecto la palabra "libertad", con el argumento de que los municipios no estaban en condiciones de hacerse responsables, entre otras cosas, de impartir la enseñanza.

... porque los ayuntamientos, hay que decirlo muy claramente, no están en condiciones de poder seleccionar a sus maestros o no se toman el empeño que deberían tomar, y resulta que en algunas partes, o en la mayor parte de los lugares de la República, señalarían un sueldo de veinticinco, veinte o treinta pesos para el profesor, con tal de no verse en la necesidad de pagar mayor contribución de la que tienen señalada, con tal de que haya mayor retribución para los profesores; y los que no quieren conformarse con ese pequeño sueldo se retiran y acontece lo que anteriormente, es decir: que tendrán al frente de las escuelas a educadores que están muy lejos de ser idóneos para el caso.

Finalmente, el texto constitucional aprobado fue sumamente ambiguo y contradictorio. Por querer complacer a todas las partes se terminó por diseñar un sistema federal impracticable. Por un lado, se habla del municipio libre y de la libre administración hacendaria, pero inmediatamente después se aclara que las contribuciones que conformarían su hacienda pública serían las que señalaran las legislaturas de los estados; entonces, ¡ni tan libre ni tan autónomo!

Cabe señalar que aunque el texto constitucional de 1917 estableció únicamente dos restricciones expresas a la autonomía municipal (que debería ser administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que las contribuciones que conformarían su hacienda pública serían las que señalen las legislaturas de los Estados), de manera indirecta se impusieron una gran cantidad de restricciones. Entre las competencias reservadas a los estados y las prohibiciones expresas a estos, por ser competencia exclusivas de la federación, se le limitó considerablemente el margen de actuación del municipio.

La ambigüedad del texto constitucional muy pronto tuvo sus repercusiones. A poco tiempo de su promulgación los municipios comenzaron a impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo señalado en el texto constitucional, ya que consideraron que se les había coartado su autonomía. En una interpretación literal la autonomía municipal o el municipio libre debía entenderse como absoluta: ¿o era autónomo o no lo era! ¿O se es libre o no se es! (Covarrubias, 2004). La doctrina, por su parte, intentó encontrar la cuadratura de lo que quiso decir el constituyente, pero con muy poco éxito.

La Suprema Corte de Justicia en sus distintas resoluciones comenzó a delimitar los alcances de la supuesta autonomía municipal y en una interpretación restrictiva intentó encontrar la voluntad del legislador. Si bien se reconocía la autonomía del municipio recogida en el texto constitucional, también se decía que ésta tenía límites: “los municipios deben sujetarse a las leyes expedidas por las legislaturas”, sentenció la Corte. En una tesis emitida por nuestro máximo tribunal dos años después de la promulgación de la Constitución, se estableció que “no obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un poder independiente, dentro del Estado”¹. La Suprema Corte estableció que las atribuciones de los municipios tenían que ver única y exclusivamente con la administración de su régimen interior (sea lo que eso significara porque ahora había que explicar los alcances de eso que llamaba su régimen interior)². En otra resolución se señaló que la Constitución no les había otorgado la facultad de legislar sino sólo de administrar y, que por consiguientemente, no tenían la facultad de derogar las leyes existentes que reglamentan un servicio público municipal³. Esto es, se le limitó, incluso, la facultad de reglamentar los servicios públicos, con lo cual el municipio se limitaba única y exclusivamente a “administrar” (entiéndase ejecutar) las disposiciones legislativas que emitieran las legislaturas estatales respecto a los servicios públicos municipales.

¹ Tesis: Pleno; Semanario Judicial de la Federación: Tomo IV; Quinta época, Pág. 729; Tesis Aislada (Constitucional). Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. 29 de marzo de 1919. Mayoría de ocho votos.

² ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Debe ser ejercidas por ellos, con entera independendencia de los gobernadores de los Estados, en todo lo que concierne al régimen interior de los Municipios Amparo administrativo en revisión. Compañía Limitada de Luz Eléctrica, Fuerza, y Tracción de Tampico. S. A. 17 de noviembre de 1917. Mayoría de siete votos.

³ Amparo administrativo en revisión. Compañía Limitada de Luz Eléctrica, Fuerza, y Tracción de Tampico. S.A. 17 de noviembre de 1917. Mayoría de votos.

Una de las restricciones que causaron mayor inquietud a los ayuntamientos fue el prohibirle la facultad impositiva. En la Constitución se dispuso que las entidades federativas serían las que determinarían las contribuciones que debían conformar su hacienda pública, lo cual terminó por enterrar las aspiraciones del municipio libre. Así lo confirmó nuestro máximo órgano jurisdiccional al establecer claramente que los municipios carecían de facultad de legislar y, por ende, la de decretar impuestos⁴. En otra resolución emitida por la Corte se determinó que la hacienda de los municipios estaba conformada de las contribuciones que señalarán las legislaturas de los estados, en consecuencia los municipios no tenían facultad para expedir leyes, ni reglamentos hacendarios⁵.

Los temores de los federalistas se hicieron realidad, apoyados por las resoluciones del supremo tribunal del país y las posteriores reformas constitucionales, el municipio comenzó a ver mermada la poca autonomía que se les había otorgado (Gutiérrez, 1983: 349). Con ello se comenzó a estructurar un intricado sistema de relaciones de dependencia mutua. El municipio necesitaba a la federación para obtener recursos y la federación necesitaba al municipio para extender su red de relaciones partidistas. Si bien el centralismo sirvió para controlar los excesos de los poderes locales (sean fácticos o no), también sirvió como una eficaz herramienta para las ambiciones políticas-electorales del nuevo régimen que comenzaba a gestarse, basado en la lealtad institucional. Quien respetaba el “sistema” sabía que tarde o temprano se le premiaba con un cargo (gubernatura, presidencia municipal, tesorería, sindicatura, etc.). Mas le convenía al funcionario local colaborar con la federación y demostrar su lealtad partidista, pues sabía que con ello podía conseguir un mejor cargo. La última palabra ya no la tenía la autoridad local, sino que era el resultado de un complejo acuerdo/pacto entre las autoridades federales, estatales o municipales.

La situación que guardaba el municipio a mediados del siglo XX fue muy bien esbozada por González Casanova (1998):

El problema de la libertad municipal tiene raíces muy profundas. La libertad municipal es una institución que con frecuencia no existe desde su base misma. Ni la estructura del poder local ni la actividad política de los vecinos deriva en algo que se parezca a una municipio libre. Y la entidad política que surge y se denomina

⁴ Amparo administrativo en revisión. Escobar Tomás. 8 de mayo de 1918. Unanimidad de once votos.

⁵ Tesis: Pleno; Semanario Judicial de la Federación: Tomo IV; Quinta Época: Pág. 708; Tesis Aislada (Administrativa). Amparo administrativo en revisión. Mendoza Simón R. 28 de marzo de 1919. Mayoría de siete votos.

municipio libre está, en realidad, controlada por el poder estatal y la Federación (p. 43).

No obstante que el municipio perdió gran parte de su estatus de "libre", se dejó abierta una puerta que era, finalmente, la que les interesaba a los ayuntamientos que no se cerrara, y sin la cual no se puede entender el grave problema de corrupción que aqueja a nuestro país: la libre administración hacendaria. La autonomía financiera se convirtió en la principal bandera de los municipalistas en contra del centralismo, como lo señala Covarrubias Dueñas (2004: 230), los municipios en México al ser insuficientes financieramente, el núcleo esencial de la autonomía o libertad municipal queda desfigurado totalmente.

La autonomía financiera se entendió desde su doble vertiente: recabar sus propios recursos y ejercerlos libremente. Ante las limitaciones que se impusieron para que los ayuntamientos recabaran sus propios recursos, lo que quedaba era pelear porque los dejaran administrarlos con completa autonomía; ¿o acaso eso no significa la libre administración hacendaria?. Más que preocuparse por generar sus propios recursos, lo que verdaderamente les ha importado es que los dejarán gastar libremente los recursos públicos, sin que nadie les pedirá cuentas, cobijados bajo el principio constitucional de libre administración hacendaria.

El debate sobre la autonomía municipal se ha enfrascado en dos posturas, por un lado, están quienes argumentan que los gobiernos locales realmente se encuentran en posibilidades de tomar las riendas de sus municipios, con las capacidades para prestar los bienes y servicios públicos, siempre y cuando se les devuelven sus responsabilidades tributarias. Por el otro lado, están los que afirman precisamente lo contrario, que la cantidad y la calidad de los servicios y bienes públicos municipales caerán si los ayuntamientos son los responsables de recabar los impuestos (Saur, 2004: 734 y 735).

Si bien es cierto que la autonomía financiera constituye un elemento determinante para romper con la dependencia de subordinación en cualquier relación (el que paga manda), la experiencia nos ha enseñado que dicha autonomía en México se ha convertido en anarquía. De nueva cuenta nos encontramos en ese necesario equilibrio que debe existir para que, de un lado, la reasignación de recursos no sea el elemento condicionante para la subordinación y, por otro lado, para que la autonomía no se convierta en anarquía.

Fue un error concebir la autonomía municipal alejada de la complejidad social mexicana. Lo que en teoría tendría que ser lo más adecuado dentro de un sistema federalista,

ha resultado ser uno de los mayores errores del constitucionalismo mexicano y un lastre para nuestro país. Si bien es cierto que el ayuntamiento es quien mejor conoce las necesidades de la población, por que deberían ser ellos los que decidan en qué se debe gastar los recursos públicos, también lo es que no puede ser un argumento suficiente para que estén exentos de control y fiscalización.

La falta de controles efectivos en el ejercicio de los recursos públicos, les permitió a los servidores públicos de los ayuntamientos el contar con un margen de actuación discrecional muy amplio, lo que ha generado que en muchos casos se utilizara para fines muy distintos a los señalados por la ley; ejemplos de ello tenemos muchos⁶. El aumento indiscriminado de endeudamiento de los estados y municipios prendió los focos rojos, que incluso se tuvo que reformar la Constitución para regularlo. La deuda estatal y municipal en los últimos diez años (del 2003 a junio del 2013), se incrementó en 319,760.0 millones de pesos, es decir se ha multiplicado por 3.59 veces, lo que representa en términos porcentuales el 259% de aumento (Oliva, 2013: 44 y 45).

La autonomía municipal ha dejado de ser un idea objetiva y abstracta para convertirse en ideas concretas y funcionalistas, aplicadas a ámbitos específicos y determinados, con base a la idea de varios tipos de federación y no sólo uno. Esta nueva forma de entender el federalismo nos plantea el reto de determinar en qué municipios o en qué temas sí se puede hablar de una autonomía plena y en dónde no. Este es uno de los temas que no pueden abordarse partiendo de concepciones idealistas, dogmáticas generales o absolutas, sino desde una visión pragmática, en donde se tenga en cuenta las diferentes circunstancias

⁶ Sólo por citar a uno el ex edil es acusado por supuestamente desfalcar al municipio por 20 MDP. *Hilario Ramírez afirma que sólo robó poquito porque la presidencia de San Blas 'está bien pobre'* **CIUDAD DE MÉXICO (08/JUN/2014)**.- Hilario Ramírez Villanueva, el ex Alcalde de San Blas, **Navarrit**, aceptó que robó dinero de las arcas municipales durante su mandato, pero aseguró que fue poco lo que se llevó. “Fue bien poquito porque la presidencia de San Blas está bien pobre”, declaró. Ramírez Villanueva ha sido acusado por supuestamente desfalcar al municipio de San Blas por 20 millones de pesos. “Han dicho que robé mucho dinero. Sí robé, pero poquito, porque no había dinero. Han dicho mis adversarios que me robé 120 o 150 millones de pesos. Ustedes lo saben compañeros, las presidencias están bien pobres, no hay dinero. Ojalá hubieran estado los 150 millones, a ver si no me los llevo; esos mismos los hubiera hecho de pura obra pública”, dijo durante un evento proselitista realizado este sábado. El ex edil panista, quien pretende ocupar nuevamente la Presidencia Municipal de San Blas, también dijo que a él le gusta el dinero, como a todo el mundo. “A quién no le gusta el dinero, a todo mundo, pero también me gusta mucho trabajar”, expresó. Finalmente no sabemos si realmente se robó el dinero público, pero lo que no se puede aceptar es que lo diga un servidor público ni de broma.

socioculturales de los municipios en particular, sobre todo si tomamos en cuenta la heterogeneidad de los municipios en México.

Algunos autores asumen el papel de defensores del federalismo desde una postura absoluta, sin cortapisas y sin medir consecuencias. Seguimos analizando el tema desde concepciones absolutas en donde no caben posturas intermedias. ¡O el municipio es libre y autónomo o no lo es!

Ortega Lomelin (1988), señala que sólo existen dos sistemas que se han ideado para regular la relación del municipio con el Estado: el centralizado y el descentralizado. Por un lado, existe una relación centralizada cuando los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, forman parte del gobierno nacional y existe una dependencia de él. Por el contrario, señala que dentro de las características de la descentralización municipal, es que los órganos municipales están libres de relación jerárquica. No hay un intermediario entre los órganos nacionales y los locales; ambas autoridades se dividen en razón de sus propias competencias.

Autores como José Antonio Peña Ahumada y Ana Laura Bojórquez Carrillo (2012: 4), han señalado que a pesar de las facultades y atribuciones obtenidas a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999 a favor de la autonomía municipal, éstas no han sido suficientes para consolidar al municipio como un ámbito gubernamental con capacidades suficientemente desarrolladas para hacer frente a los retos que el entorno actual le plantea o, lo que es lo mismo, no se ha consolidado al municipio como un orden de gobierno plenamente autónomo.

Covarrubias Dueñas (2004: 265) afirma que al depender los ayuntamientos económicamente de los entes federales, se les condiciona en dos ámbitos: uno por los mismos entes federales y otro, por la federación, que condiciona a ambos. Señala que el sistema financiero mexicano y de distribución de la renta nacional, se encuentra sumamente centralizado, lo cual frena el desarrollo de los municipios y deteriora las condiciones de vida de los habitantes. Precisa que el sistema de participaciones federales y el de coordinación, no han resuelto los problemas de fondo que padece los municipios en México, porque no han logrado configurar un verdadero núcleo de autonomía o libertad municipal; solo han sido instrumentos neocentralizadores del poder económico.

La pregunta aquí sería si el municipio algún día puede llegar a tener esa capacidad y consolidar su autonomía plena para hacer frente, como dicen los autores, a los retos que el entorno actual le plantea; para mi no, por lo menos respecto al control en el manejo de los recursos públicos. La configuración de un verdadero núcleo de autonomía no se puede pensar si no va acompañado de un efectivo control del ejercicio del gasto.

Norma Estela Pimentel Méndez (2003: 74) después de hacer un estudio sobre el incumplimiento de los ayuntamientos para adecuar sus leyes internas a las normas constitucionales, reconoce que la problemática que afecta a este nivel de gobierno traspasa las fronteras jurídicas, para ubicarse dentro del plano político, pues ha sido también falta de voluntad por parte de los presidentes municipales de aplicar correctamente el orden jurídico, aprovechando las reformas realizadas a la Constitución en beneficio del pueblo que los eligió.

De acuerdo con Enrique Cabrero y David Arellano (2011) con la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, en que el municipio pasó de una mera entidad administrativa a una institución de gobierno, los retos que enfrenta han aumentado en número y complejidad. La diversidad de municipios, la escasa coordinación horizontal entre ellos, así como la deficiente colaboración vertical entre ámbitos de gobierno, la dinámica política, económica y social ha generado ya sea la aparición, el crecimiento o la redefinición de los problemas públicos municipales.

Ante este panorama, resulta difícil pensar que la situación se va a revertir otorgándole plena autonomía a los municipios. Muy por el contrario, creo que el efecto sería más bien regresivo, pues se estaría fomentando los cotos de poder municipales y estatales al no contar con controles efectivos hacia el interior. ¡Primero instituyamos mecanismos de control efectivos y eficientes y luego pensamos en la autonomía!

Debemos dejar muy claro que no estamos a favor de que vuelvan las prácticas centralistas decimonónicas o presidencialistas, como el hecho de que la designación de las autoridades recaiga en el presidente de la República o que las decisiones que afectan directamente a los ciudadanos sean tomadas sin consultarlos, pero otorgarle plena autonomía a los municipios para llevar a cabo el manejo de los recursos propios resulta, por lo menos, una gran irresponsabilidad.

Aunque parece que existe un consenso en aceptar que la autonomía municipal debe estar sujeta a límites. Que la autonomía no significa autarquía. Que el municipio, como parte del Estado mexicano debe sujetarse a los principios establecidos en la Constitución, el problema se traslada a determinar cuánta autonomía, en dónde es conveniente que los municipios sean autónomos, lo que la doctrina española entiende como estándares mínimos de autonomía (Velasco, 2007), y en donde es necesario establecer controles, aunque se vea como intromisión o centralismo.

Aunque estamos conscientes que España no es un Estado federal sino que se rige por un modelo de comunidades autónomas, lo traemos a relación porque la problemática finalmente es la misma, la “autonomía sin responsabilidad” como lo denomina Alejandro Nieto. La autonomía irresponsable es la primera causa del desastre municipal, afirma el jurista español, “dado que autonomía sin responsabilidad ni control es puro desgobierno” (Nieto, 2008: 291).

Para Fernando Urruticoechea y Mercedes Ortiz (2013: 3), el problema de la crisis española no es coyuntural de recortes para ajustar el gasto público, sino estructural amparado por una desmedida concepción de la autonomía local. Los autores consideran que de poco sirve todas las medidas planteadas sobre la sostenibilidad presupuestaria, una política de racionalización y contención del gasto, el adelgazamiento de las administraciones públicas, la reforma del modelo de la planta local, la funcionalidad del servicio público o la aprobación de una ley de transparencia, si no hay voluntad de actuar sobre el corazón del sistema, esto es, el control interno local por medio de funcionarios cualificados e independientes.

El control interno municipal en España se ejerce por un órgano denominado “interventores”, quienes hasta antes de las reformas a la Ley para la Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local del 2013, dependían orgánicamente de los mismos ayuntamientos. Precisamente esta dependencia de los interventores de sus respectivos alcaldes y a quienes tenían que controlar, se consideró que era una de las principales fallas del control de las finanzas públicas locales. Además, de acuerdo con Fernando Urruticoechea y Mercedes Ortiz (2013), los interventores no contaban con los medios necesarios de coordinación de criterios de actuación entre las diferentes intervenciones y con los tribunales de cuentas locales y nacional. Afirman, incluso, que la función de control se hacía con un completo desconocimiento mutuo de su trabajo, ya que los tribunales autonómicos no comunicaban sus informes al tribunal de cuentas, quien a su vez desconocía totalmente a

las instancias interventoras locales, lo que aumentaba aún más la perplejidad y la ineficiencia del control público. A ello había que sumarle que los recursos personales y materiales estaban sujetos al arbitrio de sus alcaldes, con una creciente politización al permitir que los interventores de las grandes poblaciones sean nombrados por “libre designación” y un elevado intrusismo, ya que se permite que más de la mitad de los puestos estuvieran vacantes u ocupados la mayor parte de las veces por mercenarios al servicio del poder local.

En tal sentido, la principal demanda iba en el sentido de reforzar la independencia de los interventores locales, ya que a pesar de que su independencia estaba garantizada formalmente por ley, se decía que existían múltiples mecanismos legales que coartaban su independencia, al depender orgánica, económica y funcionalmente de las respectivas alcaldías. Numerosas voces y medios de comunicación alertaron sobre la problemática que se estaba gestando, particularmente en los permisos municipales de urbanización.

El diario El País, en su editorial del domingo 11 de febrero de 2007, bajo el Título “Emergencia urbanística”, señalaba que:

Nunca se ponderará lo suficiente el papel que pueden jugar los controles internos de los Ayuntamientos en esta batalla contra la recalificación desmesurada, los bloques de vivienda sin urbanizar y el pelotazo sobre suelo protegido. Debe reforzarse la independencia de los interventores municipales, sometidos hoy a la arbitrariedad de las decisiones de alcaldes o comisiones municipales que pueden sentirse afectadas por su fiscalización.

El Diario el Mundo publicó el 30 de abril del mismo año un artículo del profesor Sosa Wagner titulado “Nuevo desalojo del Estado: secretarios e interventores”, en donde alertaba del peligro que suponía el debilitamiento del régimen jurídico de estos funcionarios y de la politización de la función pública local, frente al mérito y la capacidad.

A efecto de regular el ejercicio de los recursos públicos en los ayuntamientos de España, se dictaron diversas disposiciones normativas con la finalidad de unificar criterios de actuación. En 2013 se aprobaron reformas a la Ley para la Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local, que suponen una modificación profunda del marco legal de los ayuntamientos con el objetivo de racionalizar su estructura, así como buscar una adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Con estas modificaciones a la ley se buscó que la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, se adecuen a los

principios rectores de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pero, sobre todo, consagrar la independencia de los interventores⁷.

Con esta medida, no sólo se rompe la dependencia orgánica de los responsables de fiscalizar los recursos públicos en los municipios, sino que, además, se evita caer en la subcultura de las relaciones político-sociales de las administraciones locales, ya que al ser ahora funcionarios nombrados por el Estado, tiene la posibilidad acceder a puestos de trabajo en cualquier entidad local del territorio y no sentirse comprometidos o presionados por cuestiones familiares de amistad o políticas.

Aulario Ávila Cano (2013), presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de España, resaltó el modelo de los habilitados estatales de la nueva ley, pues considera que una de sus características principales es la selección mediante procesos selectivos de oposición muy rigurosos, fijados por el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que garantiza una objetividad en el nombramiento de los interventores que evita todo tipo de favoritismos, además de hacer patentes los principios de mérito y capacidad.

Como era de esperarse los municipios a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, expresaron su preocupación, entre otras cosas, por el cambio de funciones de los interventores municipales, pues consideraban que representaba un atentado a la autonomía local (Urruticoechea y Ortiz, 2013: 4).

Como se puede leer la problemática no es muy distinta a la de nuestro país. En un régimen caracterizado por una fuerte descentralización administrativa, fruto de su historia regionalista ha visto como ésta se ha desvirtuado por la falta de controles efectivos en el ámbito local, por lo que se busca reformar el régimen local para construir ayuntamientos eficaces y eficientes en el ejercicio de los recursos públicos, homologando los criterios de control, pero sobre todo ejerciendo el estado mayores controles a través del nombramiento de los interventores.

⁷ Cabe señalar que la ley prevé también la “asunción” de ciertas competencias que venían ejerciendo los municipios a favor de las comunidades autónomas, en materia como educación, salud y prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Pues bien, al igual que se ha propuesto la intervención por parte de la federación en aquellos ayuntamientos en donde se tienen indicios de que la delincuencia organizada se ha infiltrado, no podemos descartar la idea de una intervención en aquellos ayuntamientos en donde sea evidente su incapacidad de controlar el ejercicio de los recursos públicos.

CONCLUSIONES

Si bien es cierto que el principio constitucional del municipio libre constituye uno de los elementos esenciales de los pesos y contrapesos que buscan limitar la concentración del poder, también es cierto que se ha mal entendido y se ha utilizado como subterfugio jurídicos-político para la impunidad.

El gran problema del municipio es que se diseñó adoptando los ejemplos de otros países, en donde existía una larga historia de autogobierno. En donde cada municipio, condado, región, cantón, etc., estaba habituado a dirigir por sí mismos sus negocios, como lo hizo ver Tocqueville en Norteamérica.

Es evidente que en 1824 el pueblo mexicano no estaba habituado a dirigir por sí solos sus negocios. En la obra *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, coordinada Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega, diversos autores evidencian los graves problemas que vivieron los estados y municipios en la implementación del sistema federal, precisamente porque no estaban preparados para hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades.

Para cuando se proclamó la autonomía municipal en la Constitución de 1917, los diferentes municipios tampoco estaban preparados para asumir su responsabilidad de autogobierno. El constituyente mexicano creyó que los habitantes de los municipio serían las más interesado en los problemas y en el desarrollo de su población, en cómo se debe de distribuir y ejercer los recursos públicos “en las obras que den mayor resultado, en las que más necesite”, como lo decía el diputado Heriberto Jara.

Tristemente vemos que esa cultura de autogobierno no se desarrolló y en la actualidad los municipios tampoco están preparados para autogobernarse. La descentralización iniciada en los años ochentas y noventas e impulsada fuertemente por el PNUD y aceptada por los autores mexicanos como la gran solución a los grandes problemas de nuestro país resultó un gran fracaso. En TODOS los municipios del país los servicios básicos o no funcionan o son

deficientes (agua potable, alumbrado publico, aseo, seguridad pública, recaudación fiscal, control y fiscalización, etc.). Los escándalos de corrupción en los estados y municipios no sólo no han disminuido, sino que han ido en aumento. La incapacidad de las instancias de control y fiscalización estatales y municipales es más que preocupante, como lo denuncia en cada informe anual la Auditoría Superior de la Federación.

Y aunque se le quiere atribuir la culpa a un supuesto centralismo que no ha permitido que se desarrolle el municipio, la realidad es que los que no han dejado que se desarrolle son en gran medida los mismos gobiernos locales (gobernadores y presidentes municipales), porque, como bien sabemos, implica la pérdida de sus prebendas y privilegios de no rendir cuentas a nadie, bajo el falso argumento de que los municipios deben ejercer libremente su hacienda pública.

Pero no sólo eso, sino que los mismos habitantes de los municipios no supimos o no quisimos exigirles a nuestros gobernantes. No fuimos capaces de exigir que se instruyeran mecanismos efectivos para controlar los abusos de los gobernantes, al grado que dejamos que se formara una especie de mini señor feudal en la figura de los presidentes municipales, sin mayor responsabilidad que el juicio de la historia.

Como se sabe, ante el fracaso del modelo federal dual se apostó por un modelo de coordinación y colaboración, bajo la premisa de que cualquier intervención en las competencias de los estados y municipios, debería de partir de la voluntad de los diferentes órganos de gobierno (federal, estatal y municipal), de ceder parte de su soberanía o autonomía para trabajar de manera coordinada.

Pues bien, al igual que sucedió con la descentralización podemos decir que el modelo de coordinación y colaboración tampoco ha funcionado como se esperaba. Existe mucha resistencia en los estados y municipios para trabajar de manera coordinada. Así lo ha venido denunciando la misma Auditoría Superior de la Federación al grado que se creó el Sistema Nacional de Fiscalización, con la finalidad de homologar y unificar criterios en la fiscalización de los recursos públicos en todo el país.

El fracaso del modelo federal de coordinación y colaboración ha sido patente en los grandes problemas que aquejan a nuestro país, por lo que se ha apostado por un sistema federal que podemos catalogar como simétrico, a través de la aprobación de distintas leyes o instancias nacionales que buscan homologar criterios en todo el país, como la ley General de

Contabilidad Gubernamental o la Ley Federal de Deuda Pública, así como el Sistema Acusatorio Penal; el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; el Instituto Nacional Electoral; el Sistema Nacional de Seguridad Pública; el Sistema Nacional de Transparencia y, ahora, el Sistema Nacional Anticorrupción o el mando único.

El avance hacia un rediseño del sistema de pesos y contrapesos, que nos permita controlar los abusos en el ejercicio de los recursos públicos tanto a nivel federal, estatal como municipal, debe pasar por diseñar nuestra estructura estatal a partir de nuestra propia realidad, y nuestra realidad es que los estados y municipios en 200 años no han hecho su tarea de establecer instituciones y mecanismos eficientes para fiscalizar los recursos públicos. ¿Qué nos hace pensar que ahora si lo harán?

Este rediseño del sistema de pesos y contrapesos debe pasar por suprimir del párrafo IV del artículo 115 constitucional, el que los municipios deben de administrar libremente su hacienda pública. Ello porque se ha malentendido y se ha abusado de sus alcances, para entenderse como ausencia de cualquier tipo control o fiscalización. Si los eliminamos del texto constitucional, nos quitamos las barreras conceptuales para diseñar un nuevo modelo federal de acuerdo a nuestra realidad, en un marco de unidad nacional.

FUENTES DE CONSULTA

- Ávila Cano, Aulario. (2013). "El papel de los secretarios, interventores y tesoreros en los Ayuntamientos".
<http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2013/03/-el-papel-de-los-secretarios-interventores-y-tesoreros-en-los-ayuntamientos-66730.php>
- Cabrero Mendoza, Enrique y David Arellano Gault (2011), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009*. Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault, coordinadores, México: CIDE.
- Covarrubias Dueñas (2004), José de Jesús, *La autonomía municipal*, México, Porrúa.
- González Casanova, (1998), *La democracia en México*, México, ediciones Era.
- Gutiérrez Salazar, Sergio (1983), "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental", *Revista de Administración Pública*, INAM. (54).
- Nieto, Alejandro (2008), *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel.
- Oliva Zárate, Martha (2013), "Notas sobre la deuda estatal y municipal en México". *Ciencia Administrativa*, (2).
<http://www.uv.mx/iiesca/files/2014/01/06CA201302.pdf>
- Ortega Lomelin, Roberto (1988), *El nuevo federalismo. La descentralización*. México: Porrúa.
- Peña Ahumada, José Antonio y Bojórquez Carrillo, Ana Laura (2012), *Autonomía Financiera Municipal*, Serie Coloquio sobre Federalismo, (2). México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Pimentel Méndez, Norma Estela (2003), *Análisis jurídico administrativo de los ingresos municipales*, Universidad de las Américas, Escuela de Ciencias Sociales, Departamento de Derecho, Puebla.
- Quintana Roldan, Carlos F. (2011), *Derecho municipal*, México, Porrúa.
- Rabasa, Emilio (1995), *El pensamiento constitucional de Venustiano Carranza* (Análisis de su mensaje de 1º de diciembre de 1916 al presentar el proyecto constitucional). *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, (VII).
- Sosa Wagner "Nuevo desalojo del Estado: secretarios e interventores", *El Diario el Mundo*. 30 de abril, 2007.
- Sour, Laura, Robles, Sandra, Ortega, Irma, Avelino, Omar y Peña, Marina (2004), *Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*. México: CIDE-Dicresa.
- Urruticoechea Basozabal Fernando y Ortiz García, Mercedes (2013), "La racionalización y sostenibilidad de la administración local mediante el fomento de su control interno a través de la recuperación de la independencia de los interventores municipales", *Comunicación presentada al VIII Congreso de la AEPDA*, Alicante, febrero.
- Velasco Caballero, Francisco (2007), *Autonomía municipal*. Universidad Autónoma de Madrid. II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2 de febrero.
http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/Autonomia%20Local_Velasco.pdf