



El Municipio como metáfora práctica de la democracia

ENRIQUE CRUZ MARTÍNEZ*
MARIO CRUZ MARTÍNEZ**

*"J'ai fait comme ces médecins qui,
dans chaque organe éteint, essayent de
surprendre les lois de la vie"*
Alexis de Tocqueville

PROLEGÓMENOS

En una de sus *Conferenze romanistiche*, Giuseppe Grosso advierte la postura del jurista ante la inexorable y proteica evolución social. La ciencia jurídica, advierte el jurista italiano, ha sido imputada por ser todavía afectada por un tradicionalismo que precisamente en los momentos históricos contemporáneos la harían inadecuada al decurso de los tiempos.¹ En los últimos años, los grandes conceptos jurídicos parecen ser desbordados por los meandros de la realidad y las instituciones o respuestas tradicionales han resultado ser, en la mayoría de las veces, vetustas o incompletas para regular integralmente los fenómenos jurídicos. En este orden de ideas, debemos cuestionarnos qué actividad desempeña el jurista frente a los rasgos indefinidos que presentan las nuevas problemáticas de las comunidades humanas y fundamentalmente la naturaleza de las respuestas del jurista frente a estas nuevas situaciones. Uno de estos grandes dilemas que ha propiciado el desarrollo de las sociedades humanas es el de la cuestión municipal. El Municipio nació aún antes de la configuración del Estado moderno y toda su parafernalia legalista. El Municipio pertenece a una gran tradición político-jurídica que va desde el concepto de *Res Pública* romana hasta el federalismo cooperativista, sin dejar de mencionar la construcción municipal del medioevo y del derecho castellano.

El siguiente ensayo pretende hacer una serie de breves reflexiones sobre el fenómeno municipal principalmente en dos vertientes. Por una parte, realizar una serie de conside-

* Licenciado en Derecho (UNAM). Becario del Gobierno Francés en la Université Paris I.

** Licenciado en Derecho (UNAM). Doctorando en Derecho en la *Università degli Studi di Roma II*. Becario CONACYT.

* Yo he hecho como los médicos que en cada órgano muerto, tratan de sorprender las leyes de la vida.

¹ GROSSO, Giuseppe, "*La misura umana individuale nel diritto*", en *Conferenze Romanistiche*, II, Milano 1967, p. 83.

raciones sobre la importancia del Municipio como elemento indispensable e imprescindible para la consolidación de un sistema democrático, menuzando brevemente algunos aspectos históricos, fundamentalmente la trascendencia de la gesta federalista mexicana del siglo XIX. En segundo lugar, presentaremos una reflexión somera sobre el artículo 115 constitucional y algunas consideraciones sobre un elenco de propuestas realizadas por diversos agentes sociales encaminados a la consolidación y mejoramiento del Municipio en México. En este sentido, es conocido el reclamo de los municipios por una mejor distribución de los ingresos por parte de la Federación. De esta manera, buscamos destacar la estrecha vinculación que existe entre las decisiones de carácter político de la Federación y los gobiernos estatales, con la autonomía política de los municipios y las necesidades financieras de estos últimos. En otras palabras, la descentralización de las finanzas municipales ha representado un elemento de desarrollo político de las sociedades contemporáneas. Más aún, este reclamo no es nuevo y ha existido desde el nacimiento mismo del Estado moderno.²

Como señala Bouvier,³ las transformaciones del Estado han sido promovidas desde el ámbito de la descentralización de los entes sub-estatales. También es necesario subrayar que las finanzas públicas locales, en nuestro caso los municipios, deben estar ubicadas en el corazón de los proyectos legislativos que se debaten en el Congreso de la Unión.

Somos sabedores que apenas se está considerando de manera cabal la envergadura del fenómeno municipal en nuestro país, y que las aristas del tema son multivalentes⁴. Es más, el tema de la autonomía municipal ha sido contemplada en el debate moderno del llamado Municipio indígena.⁵ Es así, que desde el orden histórico hasta el aspecto neta-

² Véase LASSALE, Jean-Pierre *et al.*, *Finances publiques*, 6. ed., París 2002, pp. 16-19.

³ BOUVIER, Michel, *Les finances locales*, 8ª ed., París, LGDJ, 2002, p. 9.

⁴ Es claro la amplitud del fenómeno municipal y su vinculación con otros grandes temas. Sin embargo, podemos referirnos específicamente al dilema de lo global frente a lo local. Parecería que la llamada globalización clausuraría de forma automática los desequilibrios de las diferentes regiones. Nada más alejado de la realidad. Lo local se transforma día a día en el jinete negro que tendremos que controlar, para no desbordar la parte más oscura de las diferentes comunidades humanas: fundamentalismo religioso, racismo, odio étnico, incomprensión de la otredad, etc. Además, no sólo debe considerarse lo local por miedo al caos o anarquía; sino también es indispensable revalorar las diferentes expresiones culturales y políticas de las agrupaciones humanas llámense regiones, municipios, etnias, etc. Por otra parte, ¿no es necesario y hasta imprescindible el conocimiento exacto y particular de una región para poder realizar propuestas de mejoría o de cambio? México es un país que presenta una geografía rica en matices. Desde el desarrollo industrial del norte hasta la pobreza del sureste mexicano, sin negar el desarrollo político del centro.

⁵ En Oaxaca, según la *Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena* auspiciada por la SEDESOL en 1997, el 66 de los 570 municipios tienen 30 y más de población indígena. De acuerdo a ROLDÁN XOPA, José, "Municipio y Pueblos Indígenas ¿Hacia un mestizaje jurídico?", en ROSAS AISPURU, José y CIENFUEGOS SALGADO, David, coords. *El Municipio en Iberoamérica*, México, Laguna-Ayuntamiento del Municipio de Durango, 2003, p. 425, "la expresión de la libre determinación, esto

mente económico, pasando indudablemente por el itinerario histórico de dicha institución, el Municipio trasciende la órbita jurídica para ubicarse como uno de los grandes conceptos de la agenda del siglo XXI.

EL MUNICIPIO COMO IDEA POLÍTICA

Es costumbre reiterada en la inteligencia de los juristas recurrir a los ordenamientos jurídicos pasados para utilizar, a veces indiscriminadamente, el vocabulario jurídico de los antiguos. Normalmente se hace referencia a la historia de la institución jurídica para ilustrar el itinerario temporal de la *fattispecie*. Se pretende demostrar la vida de una figura jurídica en una línea recta. En muchos casos al obviar situaciones particulares de las instituciones se deforma la *ratio* de las mismas. Por ello, es necesario mesurar adecuadamente la perspectiva histórica de una institución y considerarla como parte de una tradición. Empero, como señala Orestano el estudio de la experiencia jurídica será la reflexión de la situación individual de un fenómeno jurídico en una determinada experiencia histórica, pero sin realizar juicios *a priori* o falsas generalizaciones⁶. Por ello, para los fines de este ensayo, no buscamos agotar ninguna de las temáticas históricas, sino más bien buscamos señalar la importancia del concepto de comunidad política en el pensamiento antiguo.

El *municipium* es una creación de inspiración genuinamente romana. Siguiendo a Lobrano debemos "afirmar que la gran tradición (de la autonomía) municipal es propia del sistema jurídico-religioso romano, que no del *ancien régime*, el cual se encuentra a partir —cuando menos— del siglo IV a.c., del cual se convierte en elemento fundamental, estructural y dinámico, para proseguir hasta nuestros días, atravesando también el *ancien régime*".⁷

En este sentido, vale la pena subrayar la innegable importancia del sistema romano en la construcción del andamiaje estructural del derecho público. De acuerdo a lo que señala la doctrina, en el ámbito de la cultura urbana del Mediterráneo, la experiencia y la reflexión griega sobre la *polis*, el *demos* y el poder del *demos* producen la 'democracia' y la 'ciencia política'; la experiencia y la reflexión romanas sobre la *urbs*, la *civitas*, los *cives*, el pueblo como el conjunto de los *cives* producen la noción de *Res Pública* como *res populi* y la ciencia del *ius publicum*.⁸ De acuerdo a lo que enseña Costa, "el comple-

es, la autonomía, introduce una nueva dimensión al problema; dependiendo de los modos en que se ejerza, pueda rebasarse el ámbito del pueblo para comprender como modos de expresión a niveles o subniveles de gobierno (Municipio y comunidad), y por lo tanto a quienes con la sola definición de pueblo no estaban comprendidos, pero sí en el de Municipio o comunidad".

⁶ ORESTANO, Ricardo, "*Concetto di ordinamento giuridico e studio storico del diritto romano*", en *Jus (Rivista di scienze giuridiche)*, 13 (1962), p. 6.

⁷ LOBRANO, Giovanni, *Città, municipi, cabildos (stesura provvisoria)*, Congreso Mundus Novas, Roma, 2003, en prensa.

⁸ LOBRANO, Giovanni, "*Repubblica e municipi*" en *Constitutionalismo latino (II)*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Sassari, 1996, p. 184.

jo de las normas relativas a la Constitución misma de una *civitas*, en la cual el *populus* es la organización de ésta, las relaciones entre la *civitas* y los particulares como pertenecientes al *populus* respectivo, o relativos a las relaciones de las *civitates* entre ellos, constituye el *ius publicum* (o *populicum*, del *populus*), en contraposición al complejo de normas que se refieren a los particulares como tales (*privi*) antes que como pertenecientes a la agregación política".⁹

Por otro lado, la figura del Municipio debe ser conceptualizada en una perspectiva rica en conceptos y principios jurídicos. En el pensamiento antiguo el Estado, utilizando un concepto moderno y forzando quizás terminológicamente el mismo, no se separa de los individuos que lo constituyen; esto es, la comunidad de ciudadanos es concebida como una unidad o un solo cuerpo.¹⁰ Es claro que la perspectiva no es auténticamente romana sino que pasó a través y fundamentalmente por el legado de Cicerón. Cicerón retomó las concepciones políticas griegas para la creación de una nomenclatura terminológica particular. Para Aristóteles,¹¹ entre la familia y la ciudad, existe una comunidad intermedia que condiciona al Estado, pero que, al mismo tiempo es consecuencia de la agrupación de varias familias que reconocen simultáneamente los mismos orígenes — bien de sangre (linaje)¹² o dioses menores—, nos referimos al *Municipio*. "La primera comunidad a su vez, que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día es el Municipio".¹³ Con esta precisión, quedan excluidas las denotaciones políticas y de jurisdicción territorial y administrativa, es decir, aparece el Municipio bajo el concepto de comunidad natural e inherente a los hombres; pero, aún no podemos hablar que se ha llegado a la perfección de la asociación humana, solamente la ciudad-Estado, sino que es el medio adecuado para alcan-

⁹ COSTA, Emilio, *Cicerone giureconsulto*, Vol. 2, Bologna, Nueva Edición, 1927, p. 8.

¹⁰ BRETONE, Mario, *Diritto e tempo nella tradizione europea*, 2. ed., Roma, Laterza, 1996, p. 39.

¹¹ Seguiremos la versión de: GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, editada por la UNAM.

¹² Que era esencialmente vinculada a la idea del linaje (y la correspondencia romana que puede identificarse de manera aproximada con la *gens*) y al reconocimiento o creencia común de dioses menores. Hoy en día, el linaje ha desaparecido como tal, a excepción de la tradición europea de la realeza (que necesariamente la requiere para sustentar el poder, o al menos, el título honorífico adquirido por los antecesores), sin embargo, no constituye en la actualidad un vínculo de reconocimiento o elemento necesario para la formación de comunidades pequeñas que, a su vez, constituyan otras de mayor amplitud, al respecto ver. BAUMAN, Gred. *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y regionales*, España, Paidós, No. 150, 2000, 207 pp.

¹³ La ciudad, surge de "la asociación última de muchos municipios es la ciudad. Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente a sí misma, y que si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida" (5212b, 15). Por el mismo sentido de inclina Sócrates, al considerar a la polis como el resultado de la necesidad.

zar la virtud del hombre y sociedad, de ahí que Aristóteles no duda ni un segundo en considerar al ser humano como *animal político*.¹⁴

Al Municipio, no le es imputable ninguna forma de gobierno, exclusivamente le corresponde el señorío familiar¹⁵ y con él, las relaciones generadas de esta condición (señor y esclavo, marido y mujer y el padre con los hijos). Otras características del Municipio, son los primeros niveles de comercio —y la incipiente *crematística*—, la especulación y una teología (que incluye conceptos escatológicos) propio de cada comunidad.

Uno de los conceptos fundamentales romanos que nos ayuda a los fines de este ensayo es el de *Civitas* y *Res pública*. Para Cicerón *Res Pública* es todo *populus* jurídicamente organizado para la consecución de la finalidad que sobrepasa aquellas de los particulares; por otra parte *civitas* indica el complejo de los *cives*, entendido no como la suma de individuos particulares sino como unidad organizada.¹⁶

En esta perspectiva, la organización municipal era un reflejo de la *Res Pública*, en una palabra una proyección de la de Roma: toda la vida municipal se fundamentaba en tres elementos: una asamblea constitutiva, el senado municipal o *curia*, formada por los *decuriones*, unas magistraturas, personales pero colegiadas, desempeñadas en una primera época por los *quattorviri*, aunque pronto, por la influencia de la organización municipal, se desfloraron éstos *quattorviri* en los *duoviri* y los *aediles*, hay que añadir además a los *questores*, que eran los magistrados de inferior rango; y finalmente el pueblo, integrado por los *municipes*, que tenían su *origo* en el Municipio, los *incolae*, que tenían allí su *domicilium* pero no su *origo*, y los *coloni*, probablemente los propietarios de parcelas del suelo municipal, aunque pudiera tener su procedencia y domicilio.¹⁷

DEMOCRACIA Y MUNICIPIO

Después de concebir al Municipio como una unidad política ciudadana, haremos algunas reflexiones sobre el Municipio y el sistema democrático. Para algunos autores, “en América Latina hay municipios organizados democráticamente y otros no”.¹⁸ Una de las principales columnas de la estructura social contemporánea ha sido el principio de la

¹⁴ Que se vincula estrechamente con la idea de Aristóteles, de que solamente un Dios o un animal pueden vivir fuera de la ciudad.

¹⁵ Los otros dos tipos son político y despótico. El primero de ellos se ejerce sobre hombres libres por naturaleza. El señorío despótico sobre los naturalmente esclavos (1255b, 15).

¹⁶ Para una revisión integral de la influencia de Cicerón en la terminología de la concepción política romana véase, LOMBARDI, Gabrio, *Il concetto di ius publicum negli scritti di Cicerone*, Ulrico Hoepli, Milano 1939, p. 3 y ss.

¹⁷ D'ORS, Xavier, “*Lex Flavia Municipalis*”, en *Seminarios Complutenses de Derecho Romano*, II, Cuestiones de Derecho Público, Madrid, 1990, p. 75.

¹⁸ RUBIO CORREA, Marcial, “La importancia del Municipio democrático para la organización política contemporánea”, en Congreso Internacional *Mundus Novus*, Congreso Internacional, Roma, 2003, en prensa.

democracia. Esta democracia, rostro multifacético de mil cabezas, ha transitado desde el ámbito de lo quimérico hasta el terreno de lo jurídico. En esta perspectiva, el Municipio ha sido uno de los instrumentos fundamentales de la gramática fundamental de la democracia. Después del 2 de julio de 2000, se inauguró el inicio del triunfalismo democrático. México tendría ineludiblemente que transitar de un periodo oscuro a una modernidad política. No obstante esta llama democrática poco a poco fue extinguiéndose para dejarnos en la más incierta penumbra. ¿Realmente habíamos pasado a ser un país democrático y dejado atrás las cadenas de sometimiento? ¿De sociedad ancilar a sociedad independiente?

Por este motivo, el Municipio se ha presentado a veces como concepto ancilar en sociedades antidemocráticas, en otras como piedra de toque de ciertas sociedades democráticas. Siguiendo las ideas de García Belaunde el Municipio tuvo un papel fundamental en la consolidación de la democracia y en el nacimiento de las nuevas repúblicas, así como en su desarrollo posterior, pero ha perdido gran parte de su protagonismo. En la Edad Media y en épocas posteriores, muchas veces los municipios se mantenían incólumes frente al poder central, el cual tenía que respetar sus derechos y prerrogativas.¹⁹

No buscamos considerar las razones que puedan explicar el escenario político jurídico de ese cambio tan sonado en la historia política de México, que representó el 2 de julio y su concomitante panorama. Más bien, consideramos que la retórica democrática ha obnubilado la discusión de los grandes temas que por su importancia, son ineludibles para la instrumentación de un México auténticamente democrático.

La democracia ha sido considerada como una de las grandes temas de nuestro tiempo, pero ha sido concebida desde diversas perspectivas, pero muchas veces se obviado el carácter preponderante del Municipio. La democracia como sistema implica el afianzamiento de diversas instituciones y mecanismos para brindar los elementos necesarios y de esta manera poder concebir un auténtico sistema democrático.

Sobre este particular, tenemos que anotar la importancia que implica la participación política a partir de un sistema municipal democrático. En este orden, es pertinente las cifras que nos informa Allan R. Brewer-Carías, "en México, con casi 2 millones de kms., de superficie y 100 millones de habitantes, sólo existen 2418 municipios. En cambio, en Francia, con la cuarta parte del territorio de México y algo más de la mitad de su población, tiene 36559 municipios (comunidades). ¿Por qué allí habrá más democracia?".²⁰ De esta manera, se destaca la relación que hay entre participación política y número de municipios. No podría ser de otra forma, los ciudadanos buscan todos los días de vivir y subsistir en su región; cuando existe algún problema o reclamo, buscan como primera

¹⁹ GARCÍA BELAUNDE, Domingo, "Estado y Municipio en el Perú", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay 2003, p. 404.

²⁰ BREWER-CARIAS, Allan, "Proceso Constituyente", en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 1ª ed., México, UNAM, 2001, p. 30.

opción la entidad que está de manera más cercana a ellos: el Municipio. Volvemos con Brewer-Carías: “Así como en México la proporción (que deriva de la relación entre Municipio y población) es de 40116 habitantes por Municipio; en contraste, en Francia es de 1,614 habitantes por Municipio, en Suiza es de 2333 habitantes por Municipio; en España es de 4825 habitantes por Municipio; en Alemania es de 5086 habitantes por Municipio, y en Italia es de 7156 habitantes por Municipio. En Estados Unidos y Canadá, a pesar de la disparidad de población (260 millones de habitantes y 30 millones de habitantes, respectivamente) ubicada en territorios casi iguales de más de 9 millones de km, con un número muy disímil de municipios (70500 en Estados Unidos y 4057 en Canadá), la proporción habitante por Municipio oscila entre 3872 habitantes por Municipio en Estados Unidos y 6878 habitantes por Municipio en Canadá”.²¹

Las cifras expuestas precedentemente confirman el aspecto mediador del Municipio en la relación entre el Estado y los ciudadanos. Por ello, consideramos que por el Municipio transitan las voces más particulares de la democracia. El Municipio es portavoz directo de los ciudadanos. Por muchos años estas voces no tuvieron resonancia en el sistema jurídico-democrático.

EL FEDERALISMO MEXICANO

El siglo XXI presenta nuevos desafíos en múltiples órdenes, económicos, políticos y sociales. Pero, hay problemáticas que determinan notablemente la constitución de las comunidades sociales y políticas, es el caso de la ubicación del Municipio en el sistema federal. El Municipio es una unidad política y jurídica que responde, organiza y delinea las aspiraciones ciudadanas. Asimismo, la temática municipal se encuadra en el discurso del federalismo. Como señala Gadsden Carrasco, “el federalismo se ha convertido en una fina herramienta de política pública que permite integrar las tres grandes vertientes de la descentralización: la política, centrada en el desenvolvimiento de las comunidades a través de su dimensión local, la económica que cuenta con un mercado económico efectivo en el cual el Estado no sea promotor de las desigualdades globales y la técnica que busca volver eficientes los procesos administrativos de las gestiones gubernamentales”.²²

México no es un basalto uniforme. Al contrario, en la historia de México se encuentran presentes una infinidad de proyectos políticos e ideológicos, que a veces han convergido, y otras veces han hecho colisión. Como nuestra geografía, tenemos una infinidad de accidentes en nuestra memoria histórica. Sin embargo, nos interesa atisbar en el tema del federalismo, porque en los últimos años el reclamo del establecimiento de un federalismo auténtico ha cobrado carta de naturalización y ha puesto en la discusión la

²¹ *Op. cit.* p. 31.

²² GADSDEN CARRASCO, Carlos H., “Hacia una coherente arquitectura de gobiernos”, en *Federalismo y regionalismo* (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional), México, UNAM, 2002, p. 173.

retrospectiva histórica del federalismo en México. Y en esta perspectiva, la importancia del estudio del Municipio y sus características vitales. El Municipio nos obliga a concebir a México como un conjunto de realidades, necesidades y fundamentalmente, nos estimula a revisar la microhistoria de cada una de las entidades federativas y de sus municipios.

1. El memorial federalista. Los orígenes

Durante el periodo colonial, ciertamente no podemos exponer ninguna autonomía municipal o de los ayuntamientos, en todo caso, argumentos que destinados a justificar algunas —muy escasas— facultades administrativas, por ello, omitimos este periodo, y nos concentramos en 1808 fecha en que Napoleón invade el Reino de España y altera substancialmente el modelo novohispano y peninsular, al quedar acéfala la corona.

Durante esos años de crisis, los territorios de ultramar reclamaron en los primeros momentos de la gesta independentista que la soberanía radicaba en los máximos órganos de gobierno, concretamente en los tribunales que impartían justicia; el pueblo —que hace sus primeras apariciones en la arena política— se decide a luchar contra el invasor y defender a la patria y su religión.

Los movimientos en la Nueva España²³ son similares a los ocurridos en España. El Ayuntamiento de México fue el portavoz de los intereses autonómicos,²⁴ que irán variando según se vaya tomando forma y coherencia durante el proceso de independencia, misma que tendrá importantes motivos para continuar con la confusión de intereses autonómicos e independentistas.

Todo parece indicar que una vez definida la causa de guerra —es decir, prevaleció la idea de independencia—,²⁵ se adopta como forma de gobierno liberal la Federación, siguiendo la tradición de Estados Unidos y las ideas francesas e inglesas. Que habían llegado por las mismas embarcaciones españolas.

Solamente con Iturbide, al final de la guerra de independencia, cuando prácticamente se había agotado y debilitado el movimiento, logran conciliar como producto de

²³ Los movimientos son similares en los territorios americanos, así por ejemplo, Río de la Plata hace pronunciamientos parecidos.

²⁴ Aunque es la primera aparición importante del Ayuntamiento como figura política del régimen novohispano (forma una Junta de Gobierno), se unen en figura los criollos y liberales de la época. Algo similar sucederá con los que están descontentos con el régimen monárquico al no obtener ningún beneficio, o al menos no el beneficio deseado. Volviendo al tema del Ayuntamiento, sus protestas autonomistas son acalladas por el Cabildo de la ciudad de México, —que representó los intereses *tradicionales* (Rey e iglesia) de la Colonia—, el 15 de septiembre de 1808 por la traición de Gabriel de Yermo.

²⁵ Proceso complicado que en los primeros momentos del estallido no tuvo una coherencia ni unidad en el territorio, ya que estarán presentes los intereses locales o regionalistas, mismos que serán importantes y estarán presentes durante todo el siglo XIX, es decir, el caudillismo y las pequeñas elites regionales, sabrán admitir las muy variadas formas de gobierno.

las conspiraciones los intereses criollos, españoles, regionales, eclesiásticos y los de la insurgencia.

El siglo XIX mexicano representa la infancia de nuestro sistema político. Por esto, las exigencias de nuestros intelectuales, legisladores y demás personajes que intervinieron y contribuyeron en la conformación política del México decimonónico fueron de carácter definitorio. Es decir, la imagen de México en el espejo histórico era borrosa y no tenía los rasgos. Volviendo a la metáfora humana, como los niños buscábamos crecer pero autodefinirnos.

Si bien, existen una infinidad de escritos sobre el federalismo en México, y no es nuestro propósito realizar una revisión exhaustiva de la literatura, el siglo XIX y la discusión de la Constitución de 1824 representan un ejemplo claro de la lucha de dos proyectos bien delimitados: federalismo y centralismo. Carlos María de Bustamante llamó a las diputaciones provinciales madrastras de la nación. En ese panorama queda para la historia las ideas de los directores federalistas, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez, Francisco García, Valentín Gómez Farías, Juan Cayetano Portugal, o del otro lado, los más prominentes centralistas, Bustamante, fray Servando Teresa de Mier y José Ma. Becerra.

Jesús Reyes Heróles se cuestiona, ¿qué factor hace indispensable difundir y desconcentrar el gobierno? El espacial: la extensión de esas provincias. La geografía, distancia y dificultades de comunicación es el argumento físico a favor del federalismo así como el factor humano, la escasez de población, es el principal contra argumento de los centralistas.²⁶

Es importante señalar en este punto, la importancia de las propuestas de Miguel Ramos Arizpe y su defensa denodada del sistema federal. Uno de los argumentos por los que observa la necesidad de un sistema federal, es por la gran cantidad de problemas que provoca la centralización judicial. Nuestro autor señala que "a la distancia enorme de setecientas, trescientas, o lo menos doscientas leguas en que se hallan fuera de las provincias, el gobierno superior y reales audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua: a la naturaleza de ese mando, y del interior de cada provincia bajo un sistema tan absoluto y errado, y a la falta de cabildos, o sean corporaciones bien organizadas, es necesariamente consiguiente una casi absoluta nulidad en la administración de justicia".²⁷

De acuerdo a Reyes Heróles, la congruencia de Ramos Arizpe es sorprendente, ya que persigue la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia y de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probable-

²⁶ REYES HERÓLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, T. I (Los orígenes), 2ª reimpresión, México, FCE, 1994, p. 364.

²⁷ *op. cit.*, p. 364.

mente habría terminado por inventarla a tal punto agujoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades.²⁸

Una de las grandes críticas que mereció el federalismo fue su carácter de imitación extralógica. Sin embargo, Ramos Arizpe desde 1812 señaló los problemas que propiciaba la centralización. Es así, que consideramos que el federalismo mexicano resultó un proceso complejo en donde confluyeron diversas ideas, y hasta ideologías. Es innegable el carácter necesario que tuvo el federalismo en el diseño constitucional mexicano.

En el Congreso Constituyente de 1824, cuando había quedado olvidado ese amargo sabor de la monarquía de Iturbide, resurge el modelo de Federación para la conducción del país, “la Federación fue la opción que salvaguardó la unidad de 1824 al responder al nacionalismo (...) entre las élites regionales y la nacional”.²⁹

Esto nos conduce a pensar, que la tensión entre Federación y regiones se centró fundamentalmente en la tiranía del poder, porque si bien es cierto que existía un interés (o curiosidad y necesidad de copia) de un sistema de gobierno poderoso (que más o menos satisficiera las necesidades de unión entre los diferentes territorios de la nación), también es cierto que los estados poseían importantes recursos económicos —por ejemplo Zacatecas o Guanajuato— y de alguna manera no les parecía atractivo un gobierno central con el que tuvieran que compartir el poder.

La misma tensión entre estados y Federación se sentirá al independizarse el territorio de Texas y el temor por la invasión francesa a nuestro territorio. Éstos parecen ser los elementos aglutinadores de un federalismo en nuestro país que posee matices y necesidades propias, por ello, coincidimos con las opiniones que argumentan que el federalismo mexicano en un principio fue el resultante de la copia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, pero que fue conducido según los intereses de los grupos que durante el siglo XIX gobernaron el país.

2. La Constitución de 1857

El gran éxito del proceso de federalización, fue sin lugar a dudas la Constitución de 1857 y lo hizo en dos sentidos; el primero de ellos en dotar a todos los ciudadanos del derecho al sufragio, y el segundo punto importante a su favor, fue que se insertan en la Constitución los derechos fundamentales, o para utilizar la terminología mexicana, las garantías individuales.³⁰ Es entonces, cuando la Federación adquiere supremacía sobre los

²⁸ *op. cit.*, p. 367.

²⁹ CARMAGNANI, Marcello (coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, 1996, p. 416.

³⁰ El argumento de Ponciano Arriaga durante los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 es por demás brillante: “Que proclamar un derecho es admitir que se duda de él, y ofrecerle una sanción escrita (es) poner una fecha a su sanción (su incumplimiento) (...) Reconocemos que los derechos de la humanidad son inmutables y sagrados (...) pero (...) en un país como el nuestro, donde todavía se

estados, no sólo por la vía electoral —a este punto hay que recordar el principio norteamericano ampliamente discutido en los debates y extendido por Madison, Hamilton y Jay, nos referimos al *no taxation without representation*, sino porque en el texto liberal de 1857 se recogen las libertades individuales o frenos al poder, dando al mismo tiempo, la expresión máxima al juicio de amparo³¹ como elemento de técnica constitucional para el equilibrio de poderes.

En este mismo orden de ideas, la disciplina que se ejerció desde el centro a los gobernadores y jefes militares, se hizo patente por la vía de la negociación política, y a través del intercambio de *favores* que otorgaba el Ejecutivo federal a los generales de los diferentes territorios para su enriquecimiento personal. Estas situaciones, nos concluyen a pensar que fue la negociación de las prebendas políticas las que permitieron la unificación del país, las cuales se agregan necesariamente a los otros dos argumentos creados por la Constitución de 1857. Este periodo de verdadero federalismo puede situarse entre 1867 hasta 1890,³² ejemplo de ello es la intensa actividad del Poder Judicial, que se cubre de honrosos argumentos al defender las garantías individuales, pero además, es factor importante para que estados y ayuntamientos hagan efectivos sus derechos como sujetos de derecho público.

La reelección ilegítima de Juárez provocará en los años venideros problemas de legitimidad en el gobierno; nuevamente, los caudillos, sedientos de poder y hambrientos de riquezas, alzarán sus armas, así cíclicamente, el federalismo volvió a fracturarse. Vendrá entonces el levantamiento de Tuxtepec y con ello los dos periodos presidenciales de Díaz, en el segundo de ellos será cuando las prácticas democráticas³³ y federativas se terminan.

disputan y defienden a mano armada privilegios y prerrogativas añejas (...) es de todo punto indispensable que, si no como una victoria, al menos como una protesta, los derechos del hombre sean escuchados y reconocidos en el templo de las leyes, y formen parte de la Constitución del pueblo" el pronunciamiento anterior fue hecho el 16 de junio de 1856, en; ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente 1856-1857*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, tomo Y, 1857, p. 876.

³¹ Que como medio de control constitucional y al adquirir supremacía sobre la legislación estatal, en la denominada fase de *federalismo de negociación* rompe abruptamente con los principios federales de cooperación, al imponerse los poderes federales vía el Poder Judicial a las instancias de los estados y ayuntamientos. Cfr. CARMAGNANI, Marcello *"El federalismo liberal mexicano"* en; *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, 1996, p. 416.

³² Quizá no tengan importancia jurídica, pero en lo político, fueron años de intensa actividad democrática y de práctica federalista. Posteriormente en el decenio siguiente, el federalismo como actividad de gobierno, será una instancia de negociación política, de reelección al poder, en suma, de prácticas que parecían desterradas con la Constitución de 1857.

³³ Los historiadores mexicanos consideran que las elecciones para Presidente de la República más concurridas fueron las que se realizaron en 1912

Finalmente, la última y vigente Constitución Política de México tras un fallido intento en 1914 en Aguascalientes, de reinstaurar el modelo federal, insertando en su texto los llamados *derechos sociales* que servirán para que los futuros gobernantes consoliden el poder y centralicen las fuerzas políticas a través de campesinos y obreros.³⁴

Es importante señalar que en el debate del federalismo y en la concomitante pugna por lograr una armonización, un equilibrio del poder público federal, local y municipal, se ha instaurado como uno de los principales reclamos económico-socio-políticos, la creación de nuevas fórmulas jurídicas, que permitan la movilidad sobre todo del ente municipal en diversas latitudes. Mismas que son determinadas por las necesidades particulares de las comunidades que habitan en los municipios de nuestras diferentes entidades federativas. Y donde el ejercicio de la democracia puede alcanzar resultados de eficiencia inusitados. Por ello, una vez hechas ciertas anotaciones históricas más representativas e importantes del Municipio, la evolución del federalismo en México y el impacto del primero en la conformación del sistema democrático mexicano, el análisis del artículo 115 constitucional se hace obligatorio.

EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Después de la breve revisión al federalismo en el México decimonónico estudiaremos la figura del Municipio de acuerdo al artículo 115 constitucional y especialmente a las dos reformas más trascendentales, la de 1983 y la de 1987, sin dejar de mencionar que el artículo 115 ha sido objeto de numerosas reformas desde su nacimiento.³⁵

³⁴ Véase por ejemplo los procesos de nacionalización de los recursos del subsuelo y energéticos durante el periodo de Lázaro Cárdenas, o bien, en retrospectiva, las agrupaciones obreras encabezadas por la CROM y después por la CTM. El gobierno de Calles, no puede dejar de mencionarse como proceso importante de un *federalismo de negociación*, en dos sentidos. El primero de ellos al institucionalizar la revolución, y segundo; al concertar con gobernadores los puestos de elección popular, así, el Presidente de la República respetaba la "soberanía" de los estados, previo acuerdo. Los gobernadores ejercían su poderío para designar a presidentes municipales y diputados locales, a cambio de esta "libertad", no existía ninguna objeción para que cómodamente el Presidente tuviera un Congreso (diputados y senadores), bastante cómodo que le permitiera una gobernabilidad. Como se comprende, es así, que la concentración del poder se hace entre gobernadores y Presidente, dementando el poder legítimo de los poderes Judicial y Legislativo, ya sea federal y estatal. Por lo que hace a los Presidentes municipales, también ejercieron cotos de poder importantes, al estar respaldados por el gobernador y tener una administración lo suficientemente dócil, debido a que los miembros del Cabildo eran, —necesariamente— amigos o compromisos políticos del munícipe. Cfr. CARMAGNANI, Marcello *"El federalismo liberal mexicano"* en; *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, 1996, p. 416.

³⁵ La primera reforma fue publicada en el DOF el 20 de agosto de 1928. El contenido de dicha reforma fue: Reducción del número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con población menor de 400,000 habitantes; nueve en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000

El 3 de febrero de 1983 es reformado el artículo 115, al aparecer en el Diario oficial de la Federación los cambios sustanciales en lo que se refiere a los servicios públicos municipales.³⁶

El artículo señala para la parte que nos interesa:

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

habitantes y, once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. La segunda reforma fue publicada en el DOF el 29 de abril de 1933. Contenido: Se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales. El principio de no reelección se fortalece al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato. Se dispone también que los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio. Se cambia el requisito de vecindad en el Estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador. La tercera reforma apareció publicada el 8 de enero de 1943. Contenido: Ampliación en la duración del cargo de gobernador del Estado de cuatro a seis años. La cuarta reforma fue publicada el 12 de febrero de 1947. Contenido: Participación de la mujer en las elecciones municipales: se les concede el derecho de votar y ser votadas. La quinta reforma apareció en el DOF el 17 de octubre de 1953. Contenido: Se deroga la disposición que concede voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. La siguiente fue publicada el 6 de febrero de 1976. Contenido: Establece la facultad de estados y municipios para legislar la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación. Finalmente, la séptima apareció el 6 de diciembre de 1977. Contenido: Introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

³⁶ El contenido de la reforma se refiere a la libertad política económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

- a) Las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarará que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo se les confieren facultades para designar a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos;
- b) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el Estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones;
- c) Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general;
- d) Intervención de los municipios, con el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito;
- e) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado;

b) Alumbrado público;

c) Limpia;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines;

h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Con esta importante reforma, el Municipio adquirió una serie de facultades que le otorgaron cierta independencia. De acuerdo a Fernández Ruiz, con esta reforma “quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de *servicios públicos*”.³⁷

En 1987 el artículo 115 fue reformado y encontramos que dicha reforma consistió en “retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116, para dedicar la casi totalidad del 115 al ente municipal, quedando intacta su fracción III”.³⁸ Finalmente solamente mencionamos que en 1994 se dieron cambios en materia de seguridad pública municipal, y en 1999 se consolidan cambios que afectan fundamentalmente la órbita de los servicios públicos.

De esta manera, encontramos que el artículo 115 ha sido reformado con la finalidad de conformar un auténtico sistema municipalista aún con deficiencias que responda a las exigencias de un sistema federal, quedando de la siguiente manera:

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

(.....)

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

³⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, 1ª ed., México, INAP-UNAM, 2002, p. 143.

³⁸ *op. cit.*, p. 145.

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
 - d) Mercados y centrales de abasto;*
 - e) Panteones;*
 - f) Rastro;*
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
 - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e*
 - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*
- (.....)*
Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan....

Cabe agregar que a pesar de las citadas reformas y del interés que se ha tenido para delimitar las facultades del Municipio, en cuanto a la reforma de 1999, en palabras del Dr. Jorge Fernández Ruiz,³⁹ existen elementos que no han quedado bien definidos, esto implica que gravemente se hizo una mezcla en conceptos que deben estar separados como en el caso de una función pública y la prestación de un servicio público. Ya que mediante la función pública, el Estado realiza actos indelegables por medio de los cuales manifiesta su soberanía, y en el caso de los servicios públicos, éstos pueden ser concesionados a particulares. Por lo que aun en esta reforma faltó en mucho una precisión al respecto, para determinar que el contenido del inciso h deberá ser considerado como función pública.

Otro de los aspectos determinantes y que se ha mantenido para el Municipio, es sin duda alguna el que aparece en el encabezado del propio artículo 115, al indicar que el Municipio es libre. Así, en la fracción II de este numeral se establecen los límites de dicha libertad por las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los estados, de tal modo que se habla de una libertad restringida y no se trata de una libertad total, y mucho menos se podrá hablar de una autonomía; cuando se está sujeto económica, política y jurídicamente a la disposición de las legislaturas locales y federal, en la toma de decisiones primarias en la vida interna de los municipios.

La sola expedición de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas a cargo de los municipios, con un estricto apego a leyes municipales previamente establecidas coloca al Municipio en una situación muy difícil, porque además, se agrega el problema de las fuentes de financiamiento para la satisfacción de sus necesidades al no tener potestad tributaria por mencionar un ejemplo, ya sea en ejercicio de una función pública o

³⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. "La Reforma Constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, enero-junio, México, 2001, pp. 241-254.

para la prestación de algún servicio u obra pública. Este tema es el que quizá más ha despertado inquietud por parte de los presidentes municipales y habitantes de los municipios en México, pues paralelamente ha existido una concentración de población en los municipios que ofrecen mayor expectativa de desarrollo, asunto que implica un problema pues provoca una mayor celeridad en cuestiones elementales como: la seguridad, educación, vivienda, pavimentación, alcantarillado, fuentes de trabajo, etc. Situación que obliga a esperar los recursos destinados mediante el ramo 33., y en otros casos, el abandono de municipios en los que sería importante reconsiderar incluso la existencia de los mismos y crear otros más grandes con la unificación de dos o más.

Bajo esta óptica en que se pretende reconfigurar el modelo de participación municipal en las decisiones fundamentales de planeación estratégica para el desarrollo económico falta mucho por hacer, aún se conserva una tendencia que favorece directamente a los estados, pero que avanza paulatinamente, por ejemplo, en el primer informe de gobierno de 2001 presentado por la Presidencia de la República, se observa la tendencia que se ha tenido en la distribución del gasto federalizado de la siguiente manera:

*Distribución del Gasto Federalizado⁴⁰
(porcentajes)*

AÑO	Estados	Municipios	Total
1994	89.6	10.4	100.0
1995	89.3	10.7	100.0
1996	90.1	9.9	100.0
1997	90.6	9.4	100.0
1998	84.7	15.3	100.0
1999	82.9	17.1	100.0
2000	83.5	16.5	100.0

En términos generales, podemos decir que las reformas que se han aplicado al artículo 115 constitucional aún insuficientes, han procurado una mayor atención al desarrollo de los municipios, y es en ese punto donde el ejercicio de la democracia recobra un valor imprescindible porque sólo a través del reclamo constante de la sociedad y sus gobernantes, se logrará alcanzar un auténtico federalismo incluyente.

LOS NUEVOS TIEMPOS DEL FEDERALISMO MEXICANO

Los esfuerzos por la democratización del sistema político mexicano han generado un cambio en la conceptualización no sólo del sistema político y de elección de gobernantes,

⁴⁰ Fuente, Presidencia de la República, "Anexo estadístico", en primer informe de gobierno de Vicente Fox Quesada, México, Presidencia de la República, 2001, p. 150.

sino también por una nueva conciencia en la utilización provechosa de recursos financieros, la conducción política responsable y destinada al mejoramiento de las condiciones de vida de los gobernados. Esta nueva sensibilidad política y jurídica ha impactado a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Esto resulta evidente cuando comparamos las nuevas integraciones del Congreso General o los particulares de los estados, o bien, en la formación pluripartidista de los cabildos dentro del gobierno municipal. Esta nueva ola democrática ha comenzado con dolorosos procesos de corrección, pero siempre esperanzados en la generación de más satisfactores para la población.

Asimismo, es necesario valorar la integración de los municipios ya que por su índice de población nos hace pensar que difícilmente pueden ser considerados de la misma manera para efectos, por ejemplo, de la obtención de servicios como: el alumbrado, salud, educación, etc., o dividir aquellos en que por sus dimensiones revisten un poder político de grandes proporciones. Todo ello con el objetivo de incorporar a la población a un verdadero esquema de desarrollo y democratización. De acuerdo a las cifras que se tienen en el último censo de población hacemos este breve comentario, del que seguramente pueden surgir opiniones encontradas pero de vital importancia.

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

*Los municipios con mayor y menor población⁴¹
Los 20 municipios más poblados*

<i>ESTADO</i>	<i>MUNICIPIO</i>	<i>FILIACIÓN</i>	<i>POB. TOT. 2000</i>	<i>% DE LA NACIONAL</i>
JALISCO	GUADALAJARA	PAN	1,646,319	0.019
MÉXICO	ECATEPEC DE MO- RELOS	PAN	1,622,697	0.018
PUEBLA	PUEBLA	PAN	1,346,916	0.015
MÉXICO	NEZAHUALCOYOTL	PRD	1,225,972	0.014
CHIHUAHUA	JUAREZ	PAN	1,218,817	0.014
BAJA CALIFOR- NIA	TIJUANA	COALI- CIÓN	1,210,820	0.014
GUANAJUATO	LEON	PAN	1,134,842	0.013
NUEVO LEON	MONTERREY	PAN	1,110,997	0.013
JALISCO	ZAPOPAN	PAN	1,001,021	0.011
MÉXICO	NAUCALPAN DE JUÁREZ	PAN	858,711	0.010
BAJA CALIFOR- NIA	MEXICALI	COALI- CIÓN	764,602	0.009
SINALOA	CULIACÁN	PRI	745,537	0.008
GUERRERO	ACAPULCO DE JUÁ- REZ	PRD	722,499	0.008
MÉXICO	TLALNEPANTLA DE BAZ	PAN	721,415	0.008
YUCATÁN	MERIDA	COALI- CIÓN	705,055	0.008
CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	PRI	671,790	0.008
SAN LUIS PO- TOSI	SAN LUIS POTOSÍ	PAN	670,532	0.008
NUEVO LEON	GUADALUPE	PAN	670,162	0.008
MÉXICO	TOLUCA	PAN	666,596	0.008
AGUASCALIEN- TES	AGUASCALIENTES	PAN	643,419	0.007

⁴¹ Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

Los 20 municipios menos poblados⁴²

<i>ESTADO</i>	<i>MUNICIPIO</i>	<i>FILIACIÓN</i>	<i>POB. TOT. 2000</i>	<i>% DE LA NA- CIONAL</i>
OAXACA	SANTA MAGDALENA JICOTLAN	UYC	109	0.000001
OAXACA	SANTIAGO TEPETLAPA	UYC	140	0.000002
OAXACA	SANTO DOMINGO TLA- TAYAPAM	UYC	160	0.000002
OAXACA	SAN PEDRO YUCUNAMA	UYC	246	0.000003
OAXACA	SAN MATEO TLAPILTE- PEC	UYC	250	0.000003
OAXACA	SANTIAGO NEJAPILLA	UYC	266	0.000003
OAXACA	SAN MIGUEL TECOMA- TLAN	UYC	268	0.000003
OAXACA	SANTA MARIA TATALTE- PEC	UYC	272	0.000003
SONORA	SAN JAVIER	PRI	279	0.000003
OAXACA	SAN MIGUEL DEL RIO	UYC	307	0.000003
OAXACA	LA TRINIDAD VISTA HERMOSA	UYC	316	0.000004
OAXACA	SANTO DOMINGO TO- NALTEPEC	UYC	327	0.000004
OAXACA	SAN ANTONIO ACUTLA	UYC	339	0.000004
OAXACA	SAN CRISTOBAL SUCHIX- TLAHUACA	UYC	344	0.000004
OAXACA	SAN JUAN CHICOMEZU- CHIL	UYC	374	0.000004
OAXACA	SANTA MARIA YALINA	UYC	378	0.000004
OAXACA	SANTIAGO MILTEPEC	UYC	397	0.000004
SONORA	OQUITOA	PRI	402	0.000005
OAXACA	SANTA CRUZ DE BRAVO	UYC	410	0.000005
OAXACA	SAN FRANCISCO NUXA- ÑO	UYC	413	0.000005

LAS PROPUESTAS MUNICIPALES

Una vez analizado sumariamente el estado actual del Municipio y su innegable importancia en el sistema federal, consideramos finalizar este ensayo, con las principales propuestas que se han esbozado para el afianzamiento del Municipio. Municipio es sinónimo de una pequeña extensión de tierra que implica "la capacidad de una persona de poder

⁴² Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

caminar hasta un sitio determinado.⁴³ Por este motivo, la serie de propuestas tienen la finalidad de mejorar aspectos concretos de la vida de los ciudadanos. Es necesario señalar la intensa participación de diversos sectores sociales, en el diseño del nuevo Municipio mexicano. La reforma de 1983 fue un ejemplo claro de la resonancia que tuvieron las diversas propuestas presentadas, más de 3517 que se presentaron en foros, encuentros de legisladores, etc. Por otra parte, es notable la participación activa de diversos sectores de las entidades federativas. Es así, que la agenda municipalista de México requiere considerar cada una de las expresiones que se encuentran en los diversos municipios y rincones más recónditos de México. Lo local debe escucharse en estos momentos de reconstrucción política y nacional.

A) Propuestas de la Comisión para la Reforma del Estado

Las siguientes propuestas están contenidas en las conclusiones recogidas por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado,⁴⁴ una vez concluida la jornada electoral del dos de julio del 2001 y a petición expresa del entonces Presidente electo; Vicente Fox Quesada. Estas propuestas de suma importancia por su carácter de organización e institucionalización, además, en su elaboración convergieron una gran cantidad de especialistas académicos, iniciativa privada y sectores sociales.

Los trabajos de esta Comisión, se distribuyeron en seis mesas: I. Derechos humanos y libertades públicas, II. Objetivos económicos y sociales del Estado, III. Representación política y democracia participativa, IV. Forma de gobierno y organización de los poderes públicos, V. Federalismo, descentralización y autonomías, y VI. Constitución y globalidad.

Derivado de la necesidad de hacer una política fiscal, una política de estado a largo plazo, es necesario:

- a. Crear sistemas tributarios simplificados;
- b. Ampliar las facultades impositivas de los estados sin romper la uniformidad tributaria básica, a fin de no distorsionar artificialmente la asignación de recursos entre entidades federativas;
- c. Devolver gradualmente a los estados, la administración de los impuestos federales;
- d. Modificar con *criterios* de equidad y proporcionalidad, la distribución entre la Federación, los estados y los municipios de las recaudaciones para el gasto público;
- e. Introducir mecanismos de recaudación-gasto a escala municipal, con la más alta participación ciudadana.

⁴³ GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *op. cit.*, p. 403.

⁴⁴ Las conclusiones y propuestas en; MUÑOZ, LEDO Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*, México, UNAM, 2001.

Propuestas derivadas de los acuerdos tomados por la mesa V. Federalismo, Descentralización y Autonomías. Para este renglón, sobresalen los siguientes grandes rubros, que, se detallarán una vez expuestos en su totalidad; los temas o grandes conclusiones fueron;

1. Considerar al Municipio como parte integrante de la Federación y como depositario de la soberanía popular.
2. Definir al Ayuntamiento como el órgano de gobierno que representa los intereses de la comunidad municipal, fuente de la soberanía popular.
3. Reconocer la heterogeneidad municipal que existe en los estados de nuestro país.
4. Revisar la potestad tributaria de los ayuntamientos.
5. Definir las funciones comunes de los municipios en materia de desarrollo sustentable, cuidado del medio ambiente, aprovechamiento de recursos naturales y prestación de servicios.
6. Reformar el artículo 48 constitucional para conferir a los estados la administración del territorio insular ubicado hasta doce millas de su línea de costa.

B) Propuestas fundamentales

A continuación ennumeraremos algunas de las propuestas más significativas y más reiteradas en los últimos años. Dichas propuestas emanan principalmente de encuentros sobre federalismo como el realizado en Veracruz en noviembre de 2001.

Redistribución de facultades a los gobiernos locales

- Se considera como necesario convertir el federalismo en una política de estado, para otorgar coherencia al proceso de distribución del poder público de la Federación a los estados y municipios.
- Establecer un sistema federal que reasigne facultades mediante los criterios, necesidades y capacidades locales (con el antecedente y certeza de la gran disparidad y heterogeneidad que existen entre los municipios de nuestro país, ya que en el mejor de los casos, sólo los municipios grandes o con la capacidad económica suficiente, pueden cumplir sus funciones), mediante la reducción de las facultades del gobierno federal para que los estados recuperen potestades, incluso de facultades tributarias. *A este punto es importante precisar que el actual texto de la Constitución Política, no prohíbe la imposición tributaria estatal, sin embargo, es a partir del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuando los estados en ejercicio de su libertad ceden esta potestad a la Federación a través del Convenio de Adhesión y Colaboración Administrativa creados por la Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1980.*
- Redistribuir responsabilidades y recursos ante el escenario de disparidades regionales, así como generar los consensos necesarios para ampliar las facultades de los estados y municipios en el diseño e instrumentación de los programas operativos.
- Reducir la dependencia que tienen los gobiernos locales de los recursos federales.

- Hacer pública y transparente la información sobre las finanzas federales, estatales y municipales. Están previstos por nuestra Constitución la rendición de cuentas y finanzas en el nivel federal que debe hacer el Ejecutivo al Legislativo mediante lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV excepto los párrafos segundo y tercero y en el ámbito estatal, los artículos; 115 fracción IV inciso “C” tercer párrafo, 117 fracción VIII segundo párrafo in fine, al establecer la obligación de los gobernadores de rendir la cuenta pública al Congreso local y 134 en relación con los artículos; 108 segundo y tercer párrafo, 110 primer párrafo y referidos al artículo 73 fracción XXIX punto 5.

Régimen de competencias y función judicial

Considerando que nuestro federalismo y Estado de Derecho implican una división tripartita de la función de gobierno y orden jurídico, se considera;

- La creación de un tribunal constitucional para resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicios de amparo que promuevan los diferentes órganos de gobierno.
- Vigorizar la justicia local, dotando a los poderes judiciales estatales la facultad de interpretar la legalidad y eventualmente la constitucionalidad a nivel local.
- Conceptualizar el nivel federal y estatal con la misma jerarquía a partir de una estricta y clara distribución de competencias.

Órdenes intermedios de gobierno y asociación horizontal

- Cambiar de un federalismo cooperativo a un federalismo con múltiples liderazgos, que además, esté caracterizado por complejos sistemas de comunicación y construcción de visiones compartidas.
- Proponer que se derogue la primera fracción del artículo 117 constitucional que prohíbe la asociación intergubernamental (solamente se prevé este tipo de asociación entre un Estado y la Federación en los términos del artículo 116 fracción VII), así como incluir en el artículo 116 una fracción que prevea expresamente formas de asociación entre gobiernos estatales y municipales. Esta última parte de la propuesta, se considera que tiene una salvedad, ya que en el texto del artículo 115 constitucional y concretamente en su fracción III inciso “i” párrafo segundo, expresamente señala; “Los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o en el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos”, es decir, existe una discrepancia constitucional porque existen dos artículos que plantean una contradicción —de tipo parcial— porque es cierto que las asociaciones entre dos o más municipios, deben circunscribirse para el mejoramiento de los servicios públicos, o “en el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan” (en este último supuesto,

caben también; las funciones legislativas y jurisdiccionales que material o formalmente realice el Ayuntamiento).

Competencia de los municipios

- Identificar las funciones que todos los municipios del país deben asumir de acuerdo con la capacidad y disponibilidad diferenciada de sus recursos económicos, sociales y culturales en el marco de un genuino federalismo.

- Precisar en la Constitución las atribuciones originarias de los ayuntamientos en materia de políticas de representación de los intereses de la sociedad municipal, sus funciones y servicios propios, de su capacidad fiscal, así como su capacidad para celebrar convenios intergubernamentales con los estados y la Federación de todas las funciones públicas. En este rubro, será necesario la aplicación y ampliación de los procesos consultivos que concluyen con la emisión del Programa Nacional de Desarrollo, así, se daría vigencia al artículo 26 constitucional y concretamente al párrafo segundo. De igual manera, en una revisión rápida de la Ley de Planeación,⁴⁵ (y dicho al margen, requiere una revisión que implique la derogación de procedimientos y actualización de las secretarías, que deben coordinar la planeación regional y sectorial, así como su intervención en la aplicación y desarrollo de dichos planes), no aparece ninguna referencia a la participación de los municipios (solamente se les otorga de una facultad para su participación de planes regionales que está condicionada “los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia”, así lo previene el artículo 115 fracción V inciso C), así por ejemplo en el artículo 34 condiciona la participación de los estados con el Ejecutivo federal, quienes solamente pueden intervenir en la consulta y formulación de propuestas mediante convenios celebrados entre estos dos órdenes de gobierno, los municipios, por su parte, no figuran en la consulta, solamente y de manera aislada se les enuncia en la fracción quinta del artículo segundo, que señala los fines del Plan Nacional de Desarrollo; “V. Para fortalecer el pacto federal y Municipio libre que promueva el desarrollo equilibrado del país y la descentralización”, en cambio, sí hay una mención clara de la participación ciudadana (prevista por el artículo 20 de la ley en cita). Así, pareciera que la “planeación democrática”, defendida por esta ley y hoy día vigente, se olvidó de que implica una consulta y participación directa no sólo de la ciudadanía organizada en instituciones académicas, patronales, obreras, campesinas o profesionales, sino que, debe y tiene que incluir a los niveles de gobierno, según los artículos 40 relacionados con el 115 y 116 constitucionales. Finalmente, el Municipio sí tiene que tener participación.

- Definir al Ayuntamiento como el órgano que representa los intereses de la comunidad municipal.

- Reconocer la heterogeneidad municipal.

⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983.

- Fomentar la participación de los ayuntamientos en la orientación de las políticas nacionales y estatales.

Agenda de la reforma municipal

- Fomentar entre los estados federados, la generación de legislación municipal, que permita una adecuada regulación en materia hacendaria, aprovechamiento de sus espacios públicos (parques, jardines y en general, los predios o muebles municipales para la convivencia vecinal).
 - Reforma de los espacios de coordinación intergubernamental.
 - Revisión de las competencias municipales.
 - Reconocer la naturaleza originaria de los ayuntamientos como expresión de auto-gobierno democrático de las sociedades municipales.
 - Garantizar la autonomía de los ayuntamientos frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales.

Redefinición del poder municipal

- Remover del texto constitucional la prohibición de reelección inmediata de los presidentes municipales y miembros de los ayuntamientos. O bien, ampliar el periodo de gobierno al presidente y miembros del Ayuntamiento a un periodo de seis años —a fin de coincidir con la duración del mando ejecutivo federal y estatal.
 - Participación del Municipio en materia de desarrollo sustentable.
 - Establecer la obligación de elaborar planes de largo plazo, sobre todo en materia de desarrollo regional. En coordinación con los gobiernos estatales y dentro de una política incluyente a partir del federalismo.
 - Establecer el servicio civil de carrera. Claro está, en aquellos municipios que así lo puedan hacer, y en donde no sea posible, crear los mecanismos de colaboración entre el gobierno estatal y municipal a efecto de generar un cambio en el servicio público, por ejemplo, cursos de capacitación, asistencia técnica —en informática, geográfica, contable, financiera, jurídica.

Nuevos municipios⁴⁶

Chiapas, Oaxaca y Tlaxcala, después de los hechos de armados surgidos en 1994, han creado nuevas demarcaciones municipales. Chiapas y Oaxaca en siete ocasiones y Tlaxcala lo hizo en 16, así, existe una problemática evidente que la creación de municipios adolece de una reglamentación constitucional en los niveles federal y estatal.

⁴⁶ Existe una discrepancia importante entre el número de municipios de reciente creación entre los datos aquí aportados y los del INEGI.

La mesa V de la Comisión consideró oportuno enunciar las siguientes propuestas en este rubro;

- Otorgar al Municipio la facultad de elaborar su propia Carta municipal, la cual deberá sancionar la Legislatura local.
- Establecer en la Constitución federal criterios generales para que sean las legislaturas locales quienes creen nuevos municipios.

Soberanía municipal

- Especificar en el artículo 41 que los tres órdenes de gobierno; federal, estatal y municipal son el resultado del ejercicio de la soberanía popular a través del voto, y por tanto, sedes de soberanía.
- El Municipio libre no ha de ser la organización que los estados adoptan en su régimen interior, sino la célula constitutiva del Estado mexicano, la comunidad política originaria del sistema político nacional, la expresión primaria de la soberanía popular y la división territorial básica.
- Considerar al Municipio no como una subdivisión de los estados de la Federación, sino como una entidad político-administrativa con carácter propio.

Es pertinente agregar, que también es de vital importancia dotar al Municipio de las facultades y facilidades necesarias para que intervenga en materia de cultura y educación. Todo parece indicar que las experiencias en países como Francia, Alemania, Estado Unidos de Norteamérica e Inglaterra, los municipios, entendidos como la unidad política elemental o primaria del Estado, poseen facultades para la construcción y mantenimiento de carreteras municipales o intermunicipales, educación elemental (concretamente guarderías y primaria), prevención y seguridad civil (planes de contingencia en casos de fuerza mayor o desastres naturales)—, pero, aunado a lo anterior, otorgan facultades importantes en materia de cultura y su divulgación —museos, bibliotecas, exposiciones, talleres artísticos y literarios, teatro, danza, escultura—, así, en nuestro país debe fomentarse un federalismo cultural e incluyente de las expresiones artísticas, generar espacios para la exhibición o presentación de obras culturales, para la divulgación de la estética regional, local, nacional e internacional. Esta nueva tarea municipal, requiere para su implementación una adhesión al artículo 115 constitucional, y en la medida de lo posible, los ajustes presupuestarios para la difusión de la cultura.⁴⁷

⁴⁷ En América Latina, la experiencia de Colombia a partir de la reforma constitucional de 1991, otorga a los departamentos y municipios, la responsabilidad política y administrativa de la educación, excepto la Universidad, así, estos territorios, al mismo tiempo que reciben sustanciosos ingresos —concretamente el 22 de los ingresos por concepto de IVA e ISR, según lo expresa el artículo 357 constitucional— son responsables del uso de las participaciones y utilización de los dineros públicos. En este mismo supuesto, se encuentra la salud, que también ha sido descentralizada. RESTREPO, Juan Camilo, *Hacienda pública*, 5ª ed., Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 429.

Otras propuestas importantes serían:

- Incrementar la participación municipal en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la coordinación entre Federación, entidades federativas y municipios en la determinación del Plan Nacional de Desarrollo, de tal forma que el Municipio, no sólo se limite a su planeación local, sino que, se integre a las necesidades coincidentes de los municipios.
- Poner a disposición de los municipios que así lo requieran; manuales de organización y procedimiento administrativo, a fin de evitar la discrecionalidad en su ejercicio y con el propósito de dotarlos de un marco legal mínimo que establezca con claridad las competencias, funciones y prohibiciones en las leyes federales o estatales.
- Pugnar por el fortalecimiento de la capacidad municipal para la ejecución de infraestructura y la prestación de servicios.
- Participación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) entre los tres niveles de gobierno, con la siguiente redistribución del IVA en la siguiente proporción; 12 % Federación, 2 % estados y 1 % municipios.
- Replantear el esquema actual implantado por el Sistema de Coordinación Fiscal, a efecto de modificar la participación a los estados y municipios, a efecto de que puedan satisfacerse las demandas sociales que en cada región del país requieren solución
- Institucionalizar el gravamen municipal al consumo de combustibles y que la recaudación de los recursos cobrados por concepto de tenencia vehicular, se quede en los municipios que fungen como autoridades recaudatorias (sin potestad tributaria), a efecto de que esos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento y ampliación de la red carretera estatal o intermunicipal. Igualmente que los ayuntamientos puedan cobrar y disponer del impuesto sobre hospedaje, a fin de satisfacer —aunque sea de forma mínima las necesidades de infraestructura social, o bien, para la promoción del turismo nacional y extranjero.
- Debido a que los municipios tienen cada vez mayor autonomía en cuanto a la aplicación de los recursos del Ramo 033, es necesario que elaboren su propia metodología para la aplicación de esos recursos
- Prohibición a los recortes presupuestales en detrimento de los estados y municipios.

REFLEXIONES FINALES

En la integración del sistema democrático mexicano es fundamental una conceptualización precisa del Municipio a través de un sistema jurídico que brinde los elementos necesarios para el desarrollo de todas las regiones de México. La cuestión municipal debe constar de un concepto político democrático fincado en la noción de Municipio como *Res Pública*, es decir, como comunidad política unitaria de ciudadanos que permita su desarrollo integral. Ya la experiencia romana demostró la importancia del Municipio

como un aspecto determinante en el imperio romano. El Municipio fue, entre otros aspectos, unidad política del imperio romano. Es pues, el Municipio un factor importante en la unidad política de las naciones. En México especialmente, la adecuada concepción del Municipio como comunidad política unitaria proharía una adecuada integración de ciertos fenómenos municipales, como el Municipio indígena.⁴⁸

En los últimos años, la cuestión municipal se ha encontrado en el fulcro del debate y hasta a veces de la controversia. Los gobiernos locales han contribuido en buena medida a esta nueva perspectiva de la municipalidad. La participación directa de los diversos actores locales en las temáticas nacionales han delineado la dura realidad de los municipios. Evidentemente las problemáticas son ingentes para un ensayo, pero es clara la importancia del tema del federalismo en la discusión municipal.

Como lo demuestran una buena parte de las propuestas señaladas, la perspectiva fiscal es dominante en el debate. Como afirma Díaz Cayeros, "el principal problema del federalismo mexicano radica en el déficit de representación y rendimiento de cuentas generado por la centralización fiscal".⁴⁹ Es por ello, perentorio la creación de un nuevo sistema jurídico en materia de impuestos para equilibrar y salvar las grandes diferencias que existen entre diferentes regiones de México. El federalismo mexicano debe buscar el replanteamiento entre las relaciones de los tres niveles de gobierno.

En tiempos de la globalización en que la función organizativa del Estado ha sido rebasada, según las ideas de Bouvier,⁵⁰ por la cultura de mercado debido a los problemas financieros y presupuestarios del mismo, la democracia está íntimamente ligada a un proyecto de transparencia financiera de sus instituciones. En el ejercicio de la democracia debemos acostumbrarnos a que la cuestión fiscal es un fenómeno ciudadano que involucra el ejercicio de derechos políticos y debemos comprender la utilidad de un poder necesario a la creación y a la afirmación del poder político: el poder fiscal. Un poder a través del cual se ha enraizado históricamente el poder político, teniendo como consecuencia que toda limitación aportada al primero, de esos dos poderes, siempre ha engendrado, necesariamente, la limitación del segundo.

Una de las labores del jurista es brindar soluciones a los grandes dilemas jurídicos de su tiempo. La posición del jurista debe ser dinámica en la concepción de nuevas institu-

⁴⁸ Según lo que nos informa Marcial Rubio, *op. cit.*, p. 10, "la idea popular de Municipio gana terreno en la experiencia peruana y abre posibilidades de democracia directa muy importantes. Hoy son miles los alcaldes y regidores que pertenecen a las minorías aymara, quechua o a las variadas etnias amazónicas, y que se han organizado para lograr el poder local y establecer sus propias políticas en los ayuntamientos desde los que antes fueron gobernados por otros grupos humanos que, a menudo, les impusieron su dominación".

⁴⁹ CAYEROS DÍAZ, Alberto, "Federalismo", *Nexos*, No. 289, enero, México, 2002, p. 60.

⁵⁰ BOUVIER, Michel, *op. cit.*, p. 15.

ciones al servicio del ciudadano. El jurista es baluarte de la libertad ciudadana. Sólo ella debe animar su tarea.