

MUNICIPIO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Mónica Victoria RUIZ BALCÁZAR

SUMARIO: *Introducción. I. La naturaleza institucional del municipio. II. Municipio y diseño institucional. III. Conclusiones. IV. Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente comunicación consiste en exponer las premisas que permiten definir la génesis del municipio, confrontando dos tesis: la iusnaturalista y la legalista, para lo cual previamente se analizan los elementos que permiten identificarlo como una institución pública. Enseguida se hace un breve estudio sobre el diseño institucional conforme al cual se encuentra legislado el municipio en el artículo 115 de la Constitución federal de la República mexicana, a fin de estar en posibilidades de comentar la operatividad real del tipo de diseño municipal nacional que se encuentra vigente.

I. LA NATURALEZA INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Existe una antigua discusión respecto de la génesis del municipio como institución; entre las diferentes posturas podemos mencionar la tesis jusnaturalista, la legalista y la que trata de conciliar ambas tendencias.¹ La pugna consiste en definir si el municipio es una institución anterior al Estado o una creación de éste. Antes de intentar tomar una postura respecto del debate mencionado, se considera prioritario definir cuáles son los elementos que nos permiten describir al municipio con la característica de institución.

¹ Cfr. Valencia Carmona, Salvador, “Derecho municipal”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México-Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 20 y ss.

Hay que enfatizar que el concepto de institución depende de cada disciplina, la cual elige los elementos que deben contener sus instituciones, para tener esa categoría. Así, en el caso de la ciencia del derecho, encontramos que una institución puede ser definida como “una serie de derechos y obligaciones operativos como unidad, en los que subyace la idea de organización y orden que tiende a lograr un objetivo”.²

Por otra parte, existe lo que los estudiosos de la ciencia política han denominado el institucionalismo clásico y el nuevo,³ por lo que cabe mencionar que un sector de este último examina que la conducta general de los miembros de la sociedad depende del aparato del Estado, debido a la tecnología organizacional,⁴ lo que nos lleva a distinguir también entre organización e institución, cuya diferencia esencial consiste en que los deberes institucionales son operados por terceros, que generalmente recurren a los argumentos establecidos en una “Carta institucional formal” para que determinado orden institucional sea considerado válido, y por lo tanto respetado.⁵

Con la intención de tener un concepto aproximado del municipio como institución, se parte de la idea de que éste consta de una naturaleza dual, que consiste en una relación recíproca entre esta institución, y la sociedad que le corresponde regular.⁶ Encontramos así, que la existencia del municipio es generada y avalada por los agentes sociales, que al mismo tiempo son capaces de respetar las normas derivadas de esa institución, y cuyo origen consta de algunos elementos naturales, como resultan ser los asentamientos humanos en determinado espacio, es decir, la población y el territorio; pero simultáneamente su existencia institucional depende de

² Huerta Ochoa, Carla, “Constitución y diseño institucional”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 36.

³ Cfr. Goodin, Robert E., “Las instituciones y su diseño”, en Goodin, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, trad. de María Luz Melon, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 13 y 14.

⁴ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

⁵ Al respecto, también se distingue entre la institución y las organizaciones, debido a que las facultades discrecionales de esta última son más limitadas que en el caso de la primera. Cfr. Offe, Claus, “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este”, en Goodin, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, trad. de María Luz Melon, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 256 y ss.

⁶ En cualquier caso que se pretenda hacer una crítica, en su caso el diseño, la defensa o la crítica de cualquier institución, deberá tomar en consideración la dualidad mencionada, *ibidem*, pp. 252 y ss.

cierta normatividad, como es el reconocimiento de su personalidad jurídica, su capacidad económica y su finalidad, por lo que resulta obvia su influencia mutua.

De acuerdo con lo anterior, encontramos que los elementos del municipio son: el territorio, la población, el gobierno, la capacidad económica, el fin que persigue y la personalidad jurídica.⁷ Como es de notarse, antes de que una población y su territorio sean denominados municipios, éstos ya tienen una existencia previa de hecho, independiente de su reconocimiento legislativo, mientras que los elementos restantes sí requieren de reconocimiento jurídico. En relación con los dos primeros elementos, al acudir a nuestra historia nacional encontramos que nuestros antecedentes coloniales nos indican que existían comunidades con cierta organización, no obstante éstas eran provincias de España.⁸ Lo anterior, en nada sorprende, si se toma en consideración que aún después de proclamada la independencia en México seguía vigente la Constitución de Cádiz, por lo que la administración territorial de Nueva España, orientó lo que posteriormente fueron las entidades federativas,⁹ y en consecuencia los ayuntamientos municipales.

De ello se deriva que un conjunto de habitantes reunidos en cierta circunscripción territorial puedan integrar figuras jurídicas como ciudades, poblaciones, rancherías, o cualquier otro tipo reconocido en las legislaturas de los estados, pero no necesariamente serán municipios, ya que de lo contrario cualquier comunidad podría ser elevada a la categoría institucional que se viene examinando. Por eso resulta indispensable que los asentamientos humanos cumplan con los requisitos que al respecto señale cada Constitución local, para obtener personalidad jurídica propia como municipio libre.¹⁰

⁷ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 990 y ss.

⁸ Al respecto, el diputado Miguel Ramos Arizpe es considerado uno de los primeros defensores del libre establecimiento de los ayuntamientos. Véase Anna, Timothy E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 128.

⁹ Cfr. Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 75.

¹⁰ Las características legales que debe reunir un conglomerado humano para ser reconocido como municipio libre se encuentran detalladas en las leyes orgánicas del municipio libre de cada entidad federativa, y en las cuales cada estado es libre de determinar sus características particulares. Véase Valencia Carmona, Salvador, "Derecho municipal", *op. cit.*, pp. 25-29.

A diferencia de la población y el territorio, al examinar el gobierno, la capacidad económica, el fin y la personalidad jurídica, como elementos del municipio, nos encontramos que éstos deben estar legitimados por el Estado, a fin de asegurar su funcionamiento, como institución pública.

De lo mencionado resulta evidente que el municipio tiene elementos que son de existencia previa a su reconocimiento estatal, pero así también requiere de otros cuya existencia depende de su reconocimiento jurídico. Es así como se puede comprender que la mencionada institución no puede ser ubicada en los extremos de la tendencia jusnaturalista ni en los de la legalista, sino en la tesis intermedia. Lo anterior resulta de que en la primera postura se exagera cuando se pretende la existencia previa del gobierno, la capacidad económica, la finalidad y la personalidad jurídica del municipio, ya que éstos dependen en efecto de su reconocimiento oficial; pero en el otro extremo, el municipio tampoco puede existir únicamente a capricho de la legislatura en turno, ya que para su creación debe contarse con elementos previos, tales como un cierto número de habitantes, es decir, de la población mínima requerida para ser considerada como una institución pública, que en este caso es el municipio, así como destinarle ciertos recursos económicos, de los ingresos que tiene la Federación, y los recaudados a nivel estatal y federal.

II. MUNICIPIO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Si se admite la premisa mencionada en el primer apartado del presente trabajo, respecto de que el municipio es una institución de configuración mixta, en virtud de que su diseño institucional depende de elementos naturales y legales, podemos analizar el modelo creado mediante el artículo 115 constitucional.

Al respecto, el municipio, como diseño institucional, tiene ciertos objetivos que cumplir, especificados en la fracción III del precepto constitucional antes mencionado, el cual textualmente le asigna el desempeño de funciones y servicios públicos.

No obstante, en un análisis cuidadoso, se observa que el precepto constitucional citado encomienda al municipio no sólo el desempeño de funciones y servicios, sino también las obras públicas, así como actividades residuales. Al respecto, debe distinguirse entre función pública, servicios públicos y obras públicas. La función pública consiste en la actividad mí-

nima atribuida al estado, como manifestación de su soberanía, y en el caso de los municipios, consiste en funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales.¹¹ Los servicios públicos, por su parte, son aquellos destinados a satisfacer necesidades generales, en tanto que las obras públicas son inmuebles de uso público o para la prestación de una función o servicio público. Finalmente, las actividades llamadas residuales son aquellas que pueden ser prestadas en forma concurrente por el municipio.¹²

En relación con lo anterior, cabe mencionar un concepto previo de diseño institucional, dentro de la ciencia jurídica, que lo define como un “conjunto de preceptos vinculados entre sí, para imprimir o modificar la aplicabilidad de una (o varias) institución(es), reformando algunos de los derechos u obligaciones que los integran conforme a un criterio dado”.¹³

El concepto antes mencionado nos permite ubicar al municipio como un diseño institucional creado mediante una norma constitucional. En consecuencia, el diseño municipal mexicano admite su modificación a través de leyes inferiores, ya que mediante las Constituciones locales se deja un espacio discrecional para su rediseño, lo que permite que la institución goce de cierta flexibilidad, a fin de adaptarse a las necesidades reales.

Podemos también identificar el modelo municipal mexicano, como un diseño con significación práctica, en virtud de que sus objetivos son guiados por el deseo de optimizar su eficacia institucional,¹⁴ por lo que se puede también identificar como un tipo correctivo de diseño institucional, puesto que el municipio como institución lo que requiere es un

¹¹ La primera consiste en la libre administración de su hacienda, y es la única función que tiene reconocida constitucionalmente. Las últimas dos las ejecuta materialmente, pero le falta su reconocimiento formal, y consisten básicamente en la expedición de reglamentos de bando y buen gobierno, y la última en la llamada justicia municipal. *Cfr.* Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 88 y ss.

¹² Entre éstas se pueden mencionar las siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques, jardines y seguridad pública. *Idem.*

¹³ *Cfr.* Huerta Ochoa, Carla, “Constitución y diseño institucional”, *cit.*, p. 36.

¹⁴ Pueden identificarse tres tipos de diseño institucional: el constructivo, el justificativo y el correctivo. El primero “pretende crear una nueva realidad o modo de interacción entre gobernantes y gobernados”, el segundo es aquel que “legitima una realidad cambiante”, y el último es aquel que “propone adecuar una o varias instituciones con el objeto de corregir aspectos disfuncionales o inoperantes, o bien adecuarlo a los criterios conductores del modelo vigente o dominante”. *Idem.*

ajuste en su diseño que le permita ser operativo, sin perder la armonía que corresponde al sistema federal nacional.

Así también, dentro del proceso de transición jurídica y política que se vive en México, especialmente a partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1999, cabe destacar la dimensión político-institucional, ya que hay que reconocer que el nuevo institucionalismo concede un papel significativo a las instituciones,¹⁵ entre las que se encuentra el municipio, debido a que sin éstas no podría analizar el desempeño desigual de instituciones idénticas en su estructura.

Lo anterior cobra mayor importancia, debido al proceso de globalización que impacta los sistemas jurídicos y, en consecuencia, a sus instituciones,¹⁶ por lo que conviene destacar como elemento decisivo en el municipio su capacidad económica, que finalmente es la que le otorgará la autonomía necesaria para su mejor funcionamiento y que viene reclamando.

En consecuencia, encontramos que a pesar de que los municipios son considerados órganos constitucionales territorialmente autónomos del estado, debido a su descentralización,¹⁷ la realidad indica que sin autonomía financiera tal categoría resulta inoperante en la realidad jurídica, ya que sólo mediante la capacidad económica pueden llevarse a cabo los programas que la institución tiene el deber de cumplir. Es por eso que conviene la adopción de políticas públicas que sean capaces de compartir el diseño institucional municipal vigente.

¹⁵ Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, en Serna de la Garza, José María y José Antonio Caballero Juárez (ed.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p 105.

¹⁶ Según López-Ayllón, el significado del cambio en México se puede articular en cuatro ejes que corresponden al nuevo paradigma de desarrollo, y que son: un incremento de la racionalidad del sistema jurídico dentro de una economía de mercado, una mayor injerencia del derecho internacional en el de carácter nacional, la redefinición de la estructura y las funciones del estado; y una mayor acción pública de los individuos. *Cfr.* López-Ayllón, Sergio, “Globalización y transición del Estado nacional”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 342.

¹⁷ *Cfr.* Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181 y ss.

Esta necesaria autonomía financiera responde a las necesidades del mundo global, que en contraste con las pretendidas unificaciones en materia económica acentúa la tendencia a proporcionar más importancia a la administración local, de tal forma que se fortalezca a los gobiernos locales, lo que por supuesto también conlleva una mayor responsabilidad para los municipios,¹⁸ por lo que el proceso de planeación es determinante en este punto, el cual se encuentra regulado en el artículo 26 constitucional, que tiene cuatro vertientes que se describen a continuación:

- a) obligatoria: ésta ocurre en la administración pública federal, centralizada y descentralizada, para la cual es obligatoria la aplicación del Plan de Desarrollo Nacional.
- b) coordinación: se refiere a las participaciones que se otorgan a los municipios, como resultado de los convenios entre la Federación y los estados.
- c) concertación: ésta resulta de los convenios del gobierno federal celebrados con los representantes de los grupos sociales o los particulares interesados.
- d) inducción: deriva del fomento, estímulo o desaliento que la administración realiza con relación a los particulares, a fin de encauzarlos a los objetivos del Plan.¹⁹

De la transcripción hecha se desprende que el municipio es una pieza clave de la planeación, al ser la célula básica de las entidades federativas, en virtud de que constituye el espacio geográfico y político mínimo en donde se puede llegar a materializar lo planeado y presupuestado, de acuerdo con las necesidades de cada región, ubicando las prioridades que se estimen a largo, mediano o corto plazo.²⁰

Teóricamente, el objetivo de esta planeación es tomar en consideración las acciones y recursos necesarios para su desenvolvimiento integral; sin embargo, por razones del centralismo gubernamental que aún sigue caracterizando al país, suelen presupuestarse cantidades que no

¹⁸ María Hernández, Antonio, “Rol de las regiones, provincias y municipios en el proceso de integración”, en María Hernández, Antonio y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp 260 y 261.

¹⁹ Valencia Carmona, Salvador, “Derecho municipal”, *cit.*, pp. 248 y ss.

²⁰ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 91 y ss.

responden a las necesidades reales de todos los municipios, dándole prioridad a las zonas altamente urbanizadas, en las que se privilegian los servicios públicos en forma gratuita o con precios simbólicos, mientras que en los municipios que cuentan con zonas rurales se encarecen los mismos, lo que repercute en la falta de autonomía municipal, a pesar del diseño institucional correctivo que caracteriza la citada institución.

III. CONCLUSIONES

Primera. Como puede notarse, el municipio tiene una naturaleza mixta, ya que no puede ubicarse en los extremos de las tesis iusnaturalista y legalista analizadas, sino en la postura intermedia, en virtud de que cuenta con elementos que son de génesis natural, tales como la población y el territorio, y con otros que requieren de reconocimiento legal, como son el gobierno, la capacidad económica, su finalidad y su personalidad jurídica.

Segunda. El municipio, como institución pública, tiene también esa dualidad que caracteriza a los diseños institucionales, y que en este caso consiste en que es una figura originada y avalada por los agentes sociales, que paralelamente son capaces de respetar las normas derivadas de esa institución que nace a la vida jurídica y política del Estado mexicano, al integrarse con elementos naturales, como son la población y el territorio; pero que simultáneamente cuenta con otros componentes, cuya existencia institucional depende de cierta normatividad, como es el reconocimiento de su personalidad jurídica, su capacidad económica y su finalidad, por lo que resulta obvia su influencia mutua.

Tercera. Como puede observarse, el municipio mexicano corresponde al diseño institucional denominado correctivo, tal como se desprende de la última reforma al artículo 115 constitucional, puesto que la figura ya existía, por lo que no es un producto intelectual nuevo, ni se trata de reconocer una figura de hecho, sino de adecuarla, a fin de hacerla operativa, dentro del contexto del sistema jurídico vigente, pero adaptada a las necesidades de una sociedad cambiante.

Cuarta. Finalmente, cabe destacar que un elemento determinante para la eficiencia del municipio como institución pública es su capacidad económica, que sólo puede lograrse mediante una correcta planeación, programación y presupuestación municipal, que no subordine ni mucho me-

nos controle los programas de diseño municipal, para lo que se requieren propuestas viables.²¹

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ANNA, Timothy E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- GOODIN, Robert E., “Las instituciones y su diseño”, en GOODIN, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, trad. de María Luz Melon, Barcelona, Gedisa, 2003.
- HUERTA OCHOA, Carla, “Constitución y diseño institucional”, en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Globalización y transición del Estado nacional”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

²¹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, pp. 92 y 93.

- MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, “Rol de las regiones, provincias y municipios en el proceso de integración”, en MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio y VALADÉS, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- OFFE, Claus, “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este”, en GOODIN, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*, trad. de María Luz Melon, Barcelona, Gedisa, 2003.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “Derecho municipal”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.