



# Municipio y federalismo

## La reconfiguración del sistema

Rosa María De La Torre Torres

### I. Configuración histórica y jurídica del municipio

El municipio es una figura jurídica, política y administrativa que tiene sus más remotos orígenes en la Grecia antigua, en donde la *polis* se considera como un Estado-Ciudad y la *demos* se ha identificado con el municipio.<sup>1</sup>

Sin embargo, el auge del municipio vino conjuntamente con la expansión de Roma, que tras ser una ciudad, se extendió a los pueblos del Lacio y luego a todo Italia; dominando después a Grecia, España, las Galias y más tarde a todo el mundo conocido hasta entonces. Así, dentro de los diversos tipos de relaciones que Roma desarrolló con los pueblos conquistados estaban las de sumisión (*dediti*) y las de alianza (*socii*) quienes conservaban su régimen municipal y sus instituciones aunque recibían ciertas órdenes de Roma.

Es en el proceso de alianza de los pueblos conquistados por Roma donde surge el rasgo fundamental del municipio: un gobierno local inserto en una unidad política superior.

Las cargas económicas de Roma a que las ciudades debían contribuir eran denominadas *munera* y de ahí se derivó el nombre de munícipes a los habitantes y de *municipia* a éstas.

Con esta figura, Roma hizo gala de una gran sapiencia política, porque para mantener el equilibrio en un imperio tan vasto como llegó a ser el romano, era necesario conservar una figura administrativa, política y jurídica como el municipio. Así, las características que encontramos en el municipio romano eran: a) Un territorio, b) Una asamblea general, voz de los habitantes, c) Una Curia, cuerpo colegiado deliberativo integrado por varias magistraturas, d) El culto a los dioses, tanto locales como romanos, e) Una personalidad jurídica propia.

Es destacable que desde el primer periodo de conformación de imperio romano, el municipio tuviese una personalidad jurídica propia, así se manifiesta en la *Lex Julia Municipalis*,<sup>2</sup> promulgada por Julio César año 45 a.C., que regu-

<sup>1</sup> Véase MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Derecho municipal. Parte General*, Serie Doctrina Jurídica No. 159, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, pp. 91 y ss.

<sup>2</sup> Esta es la primera legislación en Roma, con carácter general, que contempla aspectos administrativos y sociales en virtud de los cuales algunas colonias romanas y ciudades conquistadas alcanzaron el rango de municipio. Establecía, asimismo, reglas de tránsito y circulación al interior

laba la organización de ciudades de Italia y la Galia Cisalpina,<sup>3</sup> aunque tuvo influencia, también, en otros municipios de la provincia.

En la Edad Media el municipio es un territorio homogéneo y continuo, con límites naturales, cuya homogeneidad impone una producción, por tanto a los habitantes unas mismas costumbres, y cuya continuidad hace concurrir todos los caminos a un mismo punto, la ciudad o villa que por lo común le da nombre. En realidad, un municipio no se distinguía de un señorío feudal sino en residir el gobierno municipal en un cuerpo social, y en estos últimos en un señor feudal; pero en ambos casos se ejercían idénticos derechos sobre los vasallos, incluso los ciudadanos, asimismo, se prestaban homenaje a un magistrado municipal, la ciudad les concedía fredo, a la ciudad se pagaban los tributos cuando las milicias ciudadanas iban a la guerra; la ciudad era su señora como el señor feudal lo era de los pueblos de la baronía.

Un fenómeno característico, y muy peculiar, del municipio medieval es el otorgamiento de *fueros*, que constituyan verdaderos estatutos políticos que regulaban la relación entre el fundador y los pobladores, la terminación de las servidumbres, las competencias especiales y particulares, así como los derechos señoriales. Así, una característica del municipio medieval es que cada ciudad adquirió, aisladamente, sus privilegios, recibe su constitución peculiar y tiene una configuración propia.

Sin embargo, por la importancia que guardan para el entorno latinoamericano, debemos centrar nuestra atención en la especial conformación del municipio *leonés* y *castellano*. Estos gobiernos locales alcanzaron el grado máximo de autonomía entre el siglo XII y los inicios del XIV. Estas figuras recibieron una fuerte influencia del *municipia* romano y de ciertas instituciones germánicas, mantenidas por los visigodos, como el *concilium* o asamblea judicial y el *Conventus publicus vicinorum*.<sup>4</sup>

En el territorio americano, desde la época prehispánica, encontramos antecedentes directo análogos a la figura del municipio griego o romano.

En el territorio que ahora ocupa México, dentro del sistema político y administrativo azteca destaca el *calpulli*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

de la urbe, reglas para el transporte de mercancías y materiales de construcción, normas de salubridad, entre otras, características de la reglamentación municipal hasta nuestros días.

<sup>3</sup> Ubicada al Norte de Italia, antes de cruzar los Alpes. Conocida como la Galia Itálica, la conformaban todas las tierras del norte de los ríos Arnus (Arno) y Rubico (o Rubicón).

<sup>4</sup> La *Conventus publicus vicinorum* era la figura visigoda consistente en la asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, especialmente destacable por las instituciones judiciales que aportó a los modelos municipales posteriores.

El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia cuya organización recaía en las siguientes figuras: a) el *tecuhtli*, quien era responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra; b) los *tequitlatos*, que eran los encargados de dirigir los trabajos comunales; c) los *calpizques*, quienes recaudaban los tributos; d) los *tlacuilos*, considerados como los cronistas de la época, y e) sacerdotes y médicos hechiceros, quienes estaban al cuidado de los habitantes del calpulli.

Llegada la conquista española a territorios indianos, fue, precisamente, a través de la figura municipal como se justificó jurídicamente el proceso de colonización. Así, con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el continente americano.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

- a) Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
- b) Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
- c) Cooperar en el proceso de evangelización.

Además de las anteriores tenían facultades en materia penal tales como aprehender a los delincuentes y consignarlos.

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración y los regidores a las obras públicas.

El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El municipio que se trasplanta en América desde España recoge tres corrientes que son: a) la visigótica, con el *concilium*; b) la romana con el régimen edilicio, y c) la árabe con la figura del alcalde.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada *división antigua*, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas *capitulaciones reales*.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Es de resaltar que durante todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado a las autoridades centrales de la Monarquía española siendo solamente una instancia de organización administrativa y territorial. Sin embargo, pese a lo anterior, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, las reivindicaciones de carácter municipal y regionalista, fueron una parte importante del ideario que nutrió el proceso de emancipación política de España y la posterior conformación de la nación mexicana.

## II. Antecedentes Constitucionales del Municipio en México

### *1. La Constitución de Cádiz*

La Carta Fundamental Gaditana fue un documento inspirado por la ideología promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. En este documento constitucional se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

Hablando específicamente de la figura municipal, encontramos dentro de la Constitución gaditana los siguientes rasgos definitorios:

- a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.
- b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

## *2. Plan de Iguala*

Uno de los resultados jurídico-políticos del movimiento insurgente en México fue la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821, en este documento se establece la independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

## *3. El México Independiente*

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo Estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

## *4. Constitución de 1824*

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose como forma de gobierno la República federal. En lo que fue la primera Constitución del México independiente se manifiesta en el artículo IV: *La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal*. Así, México se convirtió en un país integrado por diecinueve estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

## *5. Las Siete Leyes Constitucionales*

En 1836 se promulgaron las *Siete Leyes Constitucionales*, las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de esta legislación se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que sus representantes fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de los departamentos así como en los puertos con más de cuatro mil habitantes y en los pueblos con más de ocho mil.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del 22 de agosto de 1846, se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, año en el que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

#### *6. La Constitución de 1857*

En esta Constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

El artículo 72 menciona que se elegiría popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. Lo anterior pone en evidencia que eran los estados de la Federación quienes normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

#### *7. El Segundo Imperio Mexicano.*

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador.

La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

### *8. Periodo Porfirista*

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más débil de la estructura económica y política mexicana, careciendo de toda independencia en materia administrativa o presupuestaria.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al Gobierno del Estado.

La autonomía y libertad no la ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

## **III. El municipio en la Constitución de 1917**

### *1. El Movimiento Social de 1910-1917*

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; y así, en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos en el periodo porfiriano y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luis expresaba el ideario liberal de la época que se reflejaba en los principios de la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los once que se expresaban: el principio de no reelección desde el Presidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911, dictara la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, en esa ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Asimismo, en el Plan de Guadalupe y, más específicamente en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914, se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

### *2. La Constitución de 1917*

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución en el que se trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta Constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las tres bases siguientes:

- a) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- b) Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
- c) Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Desde el punto de vista constitucional, los ayuntamientos, como órganos de gobierno, gozan de autonomía en cuanto a su régimen interior y son libres en cuanto a la administración de su hacienda. Sin embargo, la autonomía y la libertad municipal que se estipulan en el texto constitucional son relativas, porque se ven seriamente limitadas por el marco jurídico secundario —leyes orgánicas municipales, por ejemplo— que las regula y que emana directamente de las legislaturas locales.

Las atribuciones de los congresos locales sobre los ayuntamientos pueden clasificarse en tres tipos: político-electorales, hacendarias y administrativas. Las primeras se refieren a facultades sobre la integración de los ayuntamientos y a mandatos e injerencias sobre las decisiones de los mismos. Las segundas son facultades sobre la conformación, administración y fiscalización del patrimonio y hacienda municipales. Y, finalmente, las tercera son facultades relativas a las funciones sustantivas y adjetivas de los gobiernos municipales, como los servicios públicos y la administración interna.

#### **IV. Reformas constitucionales en materia municipal**

A partir de 1917, la definición de la institución municipal se ha desenvuelto en dos ámbitos constitucionales: el nacional y el de las entidades federativas, la consecuencia de este cambio de paradigma es muy importante, las cuestiones municipales dejaron de ser competencia exclusiva del régimen interior de los estados y se configura el municipio como una institución del Estado nacional.

Lo anterior representa un avance cualitativo que permitió reconocer al Municipio Libre como una institución delimitada desde la Constitución federal.

Sin embargo, pese al nuevo escenario “dual” para el municipio, en el siglo XX la inercia legislativa dominante en las entidades federativas se caracterizó por no desarrollar los conceptos fundamentales de la libertad municipal: las bases de su autogobierno y el reconocimiento de su autonomía. Así, el desarrollo conceptual y jurídico del municipio ha emanado de las reformas a la Constitución federal, tal como lo muestran las experiencias de 1983 y 1999. Y ha sido especialmente después de las reformas de 1999 que algunas entidades federativas han corregido el rumbo y se han preocupado por fortalecer, desde su Constitución local, la figura municipal.<sup>5</sup>

El proceso de la reforma municipal en México reviste una gran complejidad no solamente jurídica sino también política. La reforma al artículo 115 de la Constitución federal en 1999 sucede en la etapa inicial de la pluralidad política, en la que por primera vez en la historia de nuestro país las fuerzas de oposición en el Congreso de la Unión eran mayores a la fuerza del partido que hasta hacía muy poco había dominado el escenario político nacional; así la primera gran expresión del cambio de dinámica entre los poderes federales, ocurrió precisamente en la Cámara de Diputados, en la legislatura vigente entre 1997 y 2000. En este entorno inicial, los partidos de oposición estrenaban nuevas capacidades políticas al interior del Poder Legislativo federal. Al disponer de mayoría en la Cámara de Diputados, asumieron el control de una de sus atribuciones fundamentales, la delimitación del presupuesto federal.

La iniciativa que reformó el artículo 115 en 1999 fue promovida por el Partido Acción Nacional y éste la consideró su logro.<sup>6</sup> Se trató de un proyecto negociado en un contexto sujeto aun a importantes limitaciones políticas, y el contenido del nuevo artículo refleja las tensiones derivadas de la fase inicial de la nueva coyuntura política de pluralidad política del país. Sin embargo, la principal limitación que tuvo esta reforma fue que los municipios, los principales interesados, no formaron parte de los debates, ni tampoco fueron convocadas las organizaciones sociales relacionadas con el tema. En el Senado de la República la aprobación del proyecto tuvo un momento de tensión por las dudas

<sup>5</sup> Vale la pena señalar las reformas que en esta materia se han hecho en Coahuila como resultado de las reformas hechas al texto del 115 de la constitución federal. Véase QUISTIÁN FLORES, Tizoc, “La reforma municipal en Coahuila”, en GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (Coordinadores), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República*. México, Cámara de Diputados-UNAM, 2004, pp. 113 y ss.

<sup>6</sup> Véase el discurso del diputado Juan Marcos Gutiérrez González, presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, Cámara de Diputados, 16 de junio de 1999.

que manifestaba el Partido Revolucionario Institucional sobre algunos puntos específicos de la reforma.

La reforma constitucional fue aprobada en la Cámara de Diputados con una votación de 387 votos a favor y 17 en contra. En la Cámara de Senadores la votación fue de 86 votos a favor y cero en contra. El resolutivo de ambas Cámaras fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

En cuanto a la aprobación las legislaturas locales, en el proceso no se presentó ninguna objeción. Dentro de beneficios obtenidos por la reforma constitucional para los gobiernos locales se encuentran los siguientes:

- a) Se reconoce al municipio la facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del ayuntamiento.
- b) Se reconocen competencias exclusivas del municipio.
- c) Se reconoce al municipio como ámbito de gobierno.
- d) Se protege al municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos.
- e) Se crea la figura de leyes estatales en materia municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los ayuntamientos. En este aspecto sobresale que para la desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no estarán a cargo de la legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento.
- f) Se actualizan algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son, por principio, competencia exclusiva de los municipios y no concurrente con el Estado como prevalecía en el texto anterior. Es decir, por ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, entre otros servicios, son exclusivamente municipales.
- g) Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público. Ejemplo, en materia de agua potable o limpia no se trata sólo de prestar el servicio sino de ejercer su función de autoridad reglamentaria de promoción y desarrollo, y de participación comunitaria.
- h) A diferencia del texto anterior, en donde los municipios dependían verticalmente de la voluntad del Congreso local para conservar o no una competencia, se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir a los estados algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos.
- i) Tratándose de municipios de distintos estados se elimina la limitante que existe para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones.

- j) Se incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión).
- k) Se garantiza para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura local los elementos de sus contribuciones fiscales.
- l) Se garantiza que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
- m) Se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, la planeación del desarrollo regional y la ecología.
- n) Se resuelve a favor de los presidentes municipales el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores sólo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a diferencia del texto anterior que confería el mando ilimitado a gobernadores.

No se puede negar que se han generado esfuerzos importantes en el trabajo legislativo para el fortalecimiento del federalismo mexicano, un ejemplo de ello lo constituye la reforma constitucional de 1999. No obstante, sigue siendo escaso el número de iniciativas aprobadas en las tres últimas legislaturas, y la mayoría de ellas tuvo lugar en la LVII Legislatura.

## V. Municipio y federalismo en México

Un concepto bastante común en el léxico mexicano desde mediados del siglo XX es *federalismo*. Como señala Jacinto Faya,<sup>7</sup> el término *federalismo* se utiliza para designar nuevos campos jurídicos y de organización política; por ejemplo, se insiste en la idea de un nuevo “federalismo fiscal y hacendario”, se habla de un “federalismo educativo”, entre otros.

Lo que resulta evidente de lo anterior es la necesidad de reconfigurar las distribuciones competenciales en México entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. La mayor autonomía municipal es uno de los focos principales del debate legislativo contemporáneo.

Nuestro país se encuentra inmerso actualmente en un ambicioso proyecto de *Reforma del Estado*, uno de cuyos ejes principales es la reforma en materia municipal, se percibe y se comprende la necesidad de reconfigurar constitucionalmente al municipio. Sin embargo, con una perspectiva desde el siglo XXI, México requiere fundamentar las propuestas de reforma en las necesidades reales municipales y en la concepción de lo local como nuevo eje del desarrollo nacional. Desde estos parámetros la reforma municipal no es una cuestión *local*

<sup>7</sup> FAYA VIESCA, Jacinto, “La necesidad de reformas la Constitución federal, a fin de lograr un equilibrio competencial”, en Bazdresch Parada, Miguel y Díaz Montes, Fausto, *El Gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio. Memoria del 3er congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos*, IGLOM- Fundación Ford, 2005, pp. 23-48.

con efectos limitados, por el contrario, es un amplio proceso que promueve la descentralización de la vida pública y modifica el conjunto de la estructura y funcionamiento del Estado mexicano. En síntesis la reforma municipal debe comprender una nueva visión del Estado mexicano y del desarrollo nacional.

Toda Constitución es el reflejo de distintos momentos históricos y de diversas concepciones de temas fundamentales como la estructura del Estado y la forma de gobierno, aspectos que pueden ser adaptados a las nuevas realidades sociales, económicas, culturales, entre otras. Del balance de lo planteado en el presente trabajo se deduce que la Constitución federal aún tiene que consolidar su congruencia respecto al municipio como ámbito de gobierno y desarrollar el concepto de libertad municipal, con sus implicaciones de autogobierno y autonomía.

## **VI. Reflexiones finales sobre la reconfiguración constitucional del municipio en México**

Reconfigurar el municipio no puede limitarse a un proceso político y jurídico únicamente. También ha de ser social, cultural, económico, regional, nacional e incluso internacional. Se debe proponer un federalismo de nuevo cuño, basado en un municipio fortalecido con reformas fiscales, de corte recaudatorio y hacendario. La relevancia política del municipio en la estructura del Estado mexicano requiere ser correspondida con la estructura de la Carta Constitucional.

Como he señalado a lo largo de este texto, el municipio ha incrementado progresivamente su peso institucional en el marco del Estado nacional, como muestra su inclusión en el artículo 115 de la Constitución federal y las progresivas reformas que se han hecho en la materia, las que han ratificado, aunque sea de manera ligera, su definición como ámbito de gobierno en sí mismo, como en particular sucedió con la reforma de 1999.

La consolidación del municipio como ámbito de gobierno, considerando un contexto histórico que continuamente ha acotado su existencia o que ha reproducido las inercias de control político, requiere de recursos jurídicos y conceptuales que garanticen su entorno propio. A lo largo de la historia legislativa se ha insistido y utilizado el concepto de autonomía municipal.

La evolución alcanzada por el municipio en el marco constitucional debe fortalecerse con la categoría de autonomía como parámetro para regular en mejores términos sus relaciones con los otros ámbitos de gobierno. El concepto de autonomía fortalece las bases de la auto-organización municipal y de la función reglamentaria y es, asimismo, un principio valorado internacionalmente por su contribución a la democracia local y al desarrollo de las naciones en la medida

que fortalece el autogobierno y promueve el despliegue de las capacidades locales para atender los asuntos públicos inmediatos.

La propuesta que se ha venido haciendo en diversos foros especializados en materia municipal y que se ha intenta recoger en este apartado, es la relativa a la consolidación del concepto de autonomía municipal como una garantía institucional constitucional. La propuesta sugiere así, introducir un concepto de municipio que en particular lo reconozca como un espacio de la organización democrática de la sociedad, junto con los elementos de un gobierno responsable, eficiente y como demarcación territorial. Esto incluye incorporar una definición de ayuntamiento que trascienda a la actual, enfatizando los siguientes aspectos: el ayuntamiento considerado como institución que representa la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses, que tiene una naturaleza colegiada en su integración y funcionamiento; y como institución titular de las facultades reconocidas al municipio.

La globalización es un fenómeno jurídico, político, social y cultural que también tiene repercusiones importantes dentro de la figura municipal. El territorio municipal es sede de muchos planes a nivel internacional.

El municipio juega un papel muy importante en la globalización y en los procesos de integración regional tanto como receptor de inmigrantes, como expulsor de emigrantes, así como semillero de opciones para la migración laboral. Por ello, el municipio debe cobrar una relevancia cada vez mayor y una voz contundente en el concierto internacional tanto en el contexto de las relaciones intergubernamentales, culturales, económicas, jurídicas y comerciales.

## VII. Fuentes de consulta

GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia, *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México D.F., 2004.

UGARTE CORTÉS, Juan, *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, Editorial Porrúa S.A., México, 1985.

VALENCIA CARMONA, Salvador (Coordinador), *El Municipio en México y en el Mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, Serie Doctrina Jurídica No. 267, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

CHÁVEZ JIMÉNEZ, Pedro, *Cómo administrar un municipio*, Editorial Trillas, México, 2005.

MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Derecho municipal. Parte General*, Serie Doctrina Jurídica No. 159, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

EL MUNICIPIO. BASE DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

BAZDRESCH PARADA, Miguel y DÍAZ MONTES, Fausto, *El Gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio. Memoria del 3er Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos*, IGLOM-Fundación Ford, 2005.