



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL
FEDERALISMO ACTUAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

OLIVIA MORALES SÁNCHEZ

ASESOR:

DR. GALLARDO DURAN JOSÉ ANDRÉS



CD. UNIVERSITARIA, D.F.

MAYO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO ACTUAL

ÍNDICE

Introducción.....	iii
-------------------	-----

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO EN MÉXICO.

1.1. Antecedentes del Municipio en México.....	1
a) Constitución de Cádiz.....	3
b) Constitución de 824.....	4
c) Constitución de 1857.....	6
d) Constitución de 917.....	7
1.2. Antecedentes del Federalismo en México.....	9
a) Constitución de Cádiz.....	10
b) Constitución de 1824.....	11
c) Constitución de 1857.....	12
d) Constitución de 1917.....	16

CAPITULO 2

ASPECTOS TEÓRICOS DEL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO.

2.1. Aspectos Teóricos del Municipio y su Fundamento Jurídico.....	21
2.2. Concepto de Federalismo y su Fundamento Jurídico.....	30
2.3. Concepto de Descentralización y su Fundamento Jurídico.....	44
a) Descentralización Polítca.....	48
b) Descentralización Administrativa.....	48

CAPITULO 3

FUNCIÓN DEL MUNICIPIO.

3.1. Proceso de Descentralización del Municipio.....	54
3.2. Importancia del Municipio en la Administración Descentralizada.....	60

3.3. El Municipio, Punto de Partida para el Desarrollo del Federalismo Mexicano.....	65
3.4. El Federalismo y el Municipio.....	67
3.5. Función del Municipio en el Federalismo Actual.....	70

CAPITULO 4
DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO.

4.1. Observaciones a la Dinámica Actual de la Descentralización en México.....	79
4.2. Propuestas para el Mejor Funcionamiento de la Administración Pública Descentralizada.....	82
4.3. Ejercicio Pleno del Federalismo como Resultado de los Cambios en las Atribuciones del Municipio.....	88

CAPITULO 5
ESTUDIO COMPARATIVO DEL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO MEXICANO CON OTROS PAÍSES.

5.1. España.....	103
5.2. Francia.....	117
5.3. Estados Unidos de Norteamérica.....	125

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Es cierto que el tema del municipio no es nada nuevo, al contrario, siempre ha resultado un tópico interesante para la elaboración de pequeños ensayos, de breves comentarios, e inclusive, ha sido motivo de publicaciones periódicas que lo abordan de forma exclusiva. En mi caso, elegí hablar del Municipio porque de cierta forma paga el reclamo que pesa sobre mi origen municipal. Mi interés por tan apasionante tema, responde en gran medida a que, mi todavía corta vida, se ha desarrollado en un entorno completamente local; he vivido día tras día los problemas cotidianos que aquejan a mi comunidad. Muchas veces, al ver los parques deteriorados, el alumbrado público inservible, la basura en cada esquina, la seguridad pública municipal nula, y en fin, una interminable lista de males o demandas insatisfechas por las autoridades de mi Municipio, nunca pude encontrar respuesta a todas las dudas que en esos momentos y ante esas circunstancias venían a mi mente.

Nunca había podido comprender por qué los servicios públicos prestados por el Municipio, eran tan deficientes e insuficientes; y menos aún comprendía, por qué las situaciones o circunstancias de un municipio con respecto a otro u otros eran tan distintas.

Hoy se que ningún Municipio es igual a otro, que todos son diferentes en cuanto a su situación geográfica, clima, actividades económicas, etc.; pero también sé, que hay algo que todos tienen y por lo tanto los hace iguales, esto es, todos tienen una población urgida de que sus demandas y necesidades sean satisfechas. Una población que cada día se involucra más en los problemas de su localidad, que quiere participar en la solución de los problemas que las aquejan, un pueblo que grita desesperado para que se le incluya en la toma de decisiones para adoptar soluciones que respondan a los requerimientos del propio pueblo.

También, hoy ya puedo dar respuesta a las preguntas que mucho tiempo permanecieron en mí, en mi mente. Ello fue posible gracias al estudio emprendido en torno a la figura del Municipio. Es a través del presente trabajo, cuyo objetivo primordial es desentrañar el origen de los males que aquejan al Municipio y los que provocan que éste no pueda cumplir con sus fines. Veremos que el principal de estos males es la falta de autonomía, sobre todo en su aspecto económico, de que gozan dichos entes, lo que se traduce en una absoluta subordinación de los Municipios en relación a las entidades federativas y al gobierno central. Hecho que contrasta por completo con los preceptos constitucionales que le otorgan plena autonomía a los municipios.

Pero sobre todo, a lo largo de este trabajo, nos daremos cuenta de la importancia que tiene el municipio en la estructura de nuestro régimen de Estado y el papel que le corresponde desempeñar dentro del mismo; porque el Municipio representa, en el sistema federal mexicano un nivel más de gobierno, el primero sin duda, de los tres que lo conforman, y en ese sentido, su vigencia es imprescindible, pues en una concepción a ultranza del federalismo cooperativo, es no sólo deseable, sino que además indispensable, que los tres niveles de gobierno se coordinen y a la vez, se complementen en los procesos de toma de decisiones.

Como podemos apreciar, este trabajo abarca la concepción y situación histórica que ha prevalecido en nuestro país respecto al Municipio, la cual ha quedado plasmada en las principales constituciones de corte federalista que rigieron a nuestro país. Además, se hace un análisis de su problemática actual y por supuesto, se detalla profundamente la función que le corresponde desempeñar en la tendencia mundial hacia un “Nuevo Federalismo”.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO EN MÉXICO.

1.1. Antecedentes del Municipio en México.

Los mexicanos solamente podemos entender cabalmente nuestra sociedad y nuestras instituciones a través de la historia, puesto que conformamos una nación forjada por aspiraciones y contiendas que han dado forma al país e identidad a sus habitantes, y en ese sentido, la Constitución mexicana es el ordenamiento legal, político e histórico, producto de esas contiendas, en el que se describe la organización pública del país, al igual que las aspiraciones y las bases elementales de convivencia y gobierno de nuestro pueblo.

En lo que respecta al Federalismo y al Municipio libre, cuyo real ejercicio fueron dos de las principales causas que motivaron la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 tiene vigencia, no solamente formal, sino real y eficaz en nuestros días; pues no podemos olvidar o desatender las situaciones que se han manifestado más allá de nuestras fronteras.

Pues baste ver que en los últimos años no han sido pocos los países que se han visto divididos en su sociedad, confrontados entre centros de población y regiones, o que tienen tendencias de separatismo o de divisionismo fundado en propósitos regionalistas o nacionalistas con identificación regional.

Varios Estados han desaparecido; varios han librado contiendas civiles, en las que las palabras soberanía, independencia, sojuzgamiento y explotación han cobrado presencia en el discurso y en las armas. No es el caso de México, y hay buenas razones para ello. Entre esas razones válidas están el Federalismo y la institución Municipal. Ambos tienen en México una

expresión histórica de conciliación de los intereses de la nación en su conjunto con las características, aspiraciones y forma de ser de cada una de sus regiones correctamente identificadas con la organización política del país.

El origen del Municipio tal y como lo conocemos, tuvo su nacimiento durante el periodo de la conquista, cuando Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento en América ante la presencia de los magistrados de la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, reasignando los poderes que había recibido en Cuba; y de aquellos que en su calidad de representante de la Corona Española se le conferían en México. Posteriormente se crearon los ayuntamientos de Tepeaca en Puebla, después en León, Coyoacán y así sucesivamente fue difundiendo esta forma de organización en todo el territorio nacional.

Es por ello que el Municipio mexicano refleja la convergencia de una larga tradición hispánica por sus estructuras jurídicas formadas en los antiguos ayuntamientos, solucionando así conflictos y necesidades de la población, así como las de un largo pasado de aspiraciones democráticas, libertarias y costumbristas de la sociedad mexicana para convivir en un municipio libre.

Lo expuesto en este breve preámbulo, es la razón que nos conduce a realizar un recorrido por la vida de tan importantes figuras como lo son el Municipio y el Federalismo, y lo esencial que resulta su vigencia en el ser y quehacer de nuestro país, ya que fueron aspiraciones históricas que pasaron a formar parte del contenido de casi todas las Constituciones que nos han regido. Comenzaremos por revisar cuáles fueron sus orígenes a partir de la Constitución de 1812 y terminaremos por mostrar la situación que prevalece en la actual Constitución de 1917.

a) Constitución de Cádiz.

Con La Constitución Española de Cádiz, jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812 se establecen dos instituciones de nivel regional, propuestas por el diputado coahuilense Ramos Arizpe: el municipal y el provincial. Esta constitución regula al Municipio en su artículo 6º capítulo I, artículos 309 al 323 y representa un esfuerzo importante para hacer surgir todo el esplendor que el municipio tuvo en España durante la Edad Media.

En ella se restableció para el gobierno municipal el sistema tradicional español¹, con la supresión de cargos vitalicios dentro de los consejos. Para el gobierno provincial se creó la Diputación Provincial presidida por un jefe político, designado centralmente, un intendente y siete diputados elegidos popularmente. Su fin principal era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas. Si bien es cierto que en nuestro país esta Constitución tuvo escasa vigencia, también lo es, como lo afirma Moya Palencia, que ejerció gran influencia en la estructura jurídica del Municipio. Dentro de sus aciertos podemos destacar, en primer lugar, que regula al Ayuntamiento como órgano de gobierno local estableciendo importantes innovaciones como son:

- a) Existencia del ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil habitantes.
- b) Número de regidores de acuerdo al número de habitantes.
- c) Sistema de elección popular directa.
- d) Ejercicio de la función por un año.
- e) No reelección.
- f) Para ser integrante del Ayuntamiento, no tener empleo de provisión real.

¹ Vid. La organización del municipio colonial era de tipo piramidal, encontrándose en la parte alta el virrey, además que los ayuntamientos estaban integrados por un cuerpo de autoridades y oficiales municipales de acuerdo a la categoría de los centros de población.

Entre los puntos negativos, cuando menos por la mala influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implementación de los jefes políticos, la cual centralizó la autoridad que tenían los Ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía.

Los jefes políticos presidían el gobierno de los Municipios y sometían a su voluntad a los Ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaban la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno dentro del Municipio, eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores, asimismo, calificaban las elecciones de los Ayuntamientos.

Como se puede apreciar, desde el origen del Municipio, su autonomía se vio limitada y se subestimó la capacidad del Municipio para gobernarse a si mismo logrando con ello el debilitamiento de esta figura política y administrativa y una total sumisión del mismo a las órdenes del gobierno central.

b) Constitución de 1824.

En esta Constitución se deja en libertad a las entidades federativas para adoptar el régimen interior que más les conviniera, siempre y cuando no contravinieran las disposiciones de la Constitución General; por tal razón podemos decir que no hubo en dicha carta política ninguna referencia al régimen municipal a pesar de que se trataba de la primera Constitución de corte federalista que México tenía después de haber conquistado su independencia².

² Vid. Algunos estudiosos de la materia municipal, como Ochoa campos, afirman que la exclusión de la figura municipal del texto constitucional, se debió a que el constituyente consideró que si imponía a los estados federados la obligación de dividir sus territorios en municipios, entonces se violaría su autonomía, por ello, se les dejó en libertad de dividir y administrar su territorio en la forma que mejor conviniera a sus intereses.

Pese a ello, algunos Estados de la Federación optaron por considerar al municipio dentro de su organización administrativa, tal fue el caso del Estado de México que en su apartado segundo denominado “Gobierno Político y Administrativo de los Pueblos” disponía que la administración interior de los pueblos estaría a cargo de prefectos, subprefectos y ayuntamientos. Este ejemplo nos sirve para explicar que a pesar de que la Constitución de 1824 no contemplaba la figura del Municipio como uno de los niveles de gobierno de la recién surgida Federación Mexicana, ésta institución siguió teniendo vigencia en la vida administrativa y política de algunos estados de la República Mexicana, debido, entre otras cosas, a su eficacia en la solución de las demandas de la comunidad que lo conformaban, aún y con las limitaciones que tenía derivadas, en su mayoría, por la falta de autonomía económica que los hacían estar bajo la tutela de los Estados³.

Después de la Constitución federal de 1824, rigieron en nuestro país dos Constituciones centralistas; la de 1836, que el Constituyente dividió en siete estatutos, por lo cual se le conoció como la Constitución de las Siete Leyes y en donde paradójicamente, se dio un reconocimiento expreso al Municipio dándole mayor trascendencia y eficacia al Ayuntamiento.

Específicamente en la Sexta Ley, se reguló la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos, estableciéndose que los ayuntamientos serían electos popularmente y señalando los requisitos de ciudadanía, de vecindad y de edad, para ser integrante del mismo; además determinaba las obligaciones del ayuntamiento en cuestión de seguridad, asistencia, salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas; también establecía la función jurisdiccional de los alcaldes, la función de los prefectos y subprefectos como superiores jerárquicos.

³Vid. Es importante señalar que si bien es cierto que en algunas Constituciones locales no se instituía de manera expresa la figura del municipio, todas lo daban por establecido, ya que se referían a él de una u otra forma; aunque tan bien es cierto, que sólo lo establecían de nombre ya que no tenía libertad ni un gobierno autónomo.

Aún cuando esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el Municipio, éste quedó constreñido por los Departamentos, Prefectos y Subprefectos, debido a la centralización del poder, como claramente se reflejó con las sucesivas disposiciones legales como son: el Proyecto de Constitución de 1842, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el Acta Constitutiva del Congreso Constituyente de 1847, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en donde se respetaba la administración interior de los estados, siendo ésta enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en donde correspondía a los departamentos hacer la división política de su territorio estableciendo funcionarios públicos, reglamentando la policía municipal urbana y rural; así como posteriormente aprobar los presupuestos anuales de los gastos municipales.

c) Constitución de 1857.

El artículo 109 de esta Constitución reproduce el artículo 110 del proyecto de 1856 en el que se establece que los “estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular”. El artículo 117 establece la regla de competencia entre la federación y los estados, mediante la cual los estados se reservarán todas las facultades no señaladas para la federación.

Por ello solamente regula el gobierno interior del Distrito Federal y los Territorios Federales. La fracción IV del artículo 72, señala que el Distrito Federal y los Territorios Federales se gobernarán por ayuntamientos y que se elegirá popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las Entidades Federativas, el cual será regulado por los propios estados.

A partir de la expedición de de la Constitución política de 1857, la hacienda municipal se vio afectada, pues la Ley Reglamentaria

correspondiente que clasificó las rentas públicas, se encargó de dividir las únicamente entre los estados y la federación, sin tomar en cuenta a los municipios, esto significó un duro golpe a la hacienda municipal que junto con la abolición de las aduanas interiores o alcabalas, sus ingresos se debilitaron.

Sin embargo, independientemente del deterioro que sufre el Municipio en este periodo, la Constitución abrió la brecha para la democratización en cuanto a la libre elección popular de las autoridades municipales, así como el periodo de gobierno de los ayuntamientos con lo que, por lo menos, en el ámbito democrático, el Municipio adquiere libertad.

d) Constitución de 1917.

El constitucionalismo federalista mexicano que seguía el modelo clásico venía ignorando al Municipio y confería a los estados de la federación normar sus respectivos regímenes municipales, pero Don Venustiano Carranza, consideró que debía consagrarse institucionalmente el principio de Municipio Libre como conquista fundamental de la Revolución.

La Revolución Mexicana de 1910 experimentó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal, en respuesta a las difíciles circunstancias que atravesaban los ayuntamientos como resultado del prolongado periodo dictatorial de Don Porfirio Díaz. Casi no hubo programas ni planes revolucionarios que no incluyeran al Municipio. Por ello, cuando se aprobó la Constitución de 1917 se hizo referencia al Municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que ha venido ampliándose a los largo de sus años de vigencia.

En la redacción original del artículo 115, que por cierto fue objeto de amplio debate en el constituyente, se sentaron los siguientes postulados: a) en el encabezado de dicho artículo se definió la relación del Municipio con

los estado, subrayándose que éstos tomaría como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre; b) la forma de gobierno municipal, prescribiéndose en la fracción uno párrafo primero, que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa; c) la libertad política para el Municipio, fracción I, segundo párrafo, señalándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno de los estados; d) la autonomía hacendaria del Municipio, fracción II respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados, en virtud de que hizo depender dicha autonomía en última instancia de las legislaturas locales; e) la personalidad jurídica, fracción III, para que el Municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en derecho privado.

En la doctrina mexicana ha sido criticada la formulación original del artículo 115. Un clásico, como el maestro Tena Ramírez, señaló que el Municipio Libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que correspondían al Municipio y la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales⁴. Por su parte el distinguido jurista, Jorge Carpizo, señaló que al municipio “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del Estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo⁵.

Efectivamente, como se deduce del texto aprobado, pese a los mejores intentos que realizó el constituyente de 1917, se debe subrayar que la redacción final del artículo 115 no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la hacienda de los municipios quedó sujeta en última instancia a la voluntad de las legislaturas locales; tampoco se estableció finalmente la

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 26ª ed., México, Porrúa, 1992, p. 153 y 154.

⁵ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, p.511.

instancia adecuada para resolver los conflictos que se presentasen entre los municipios y los gobiernos de los estados y aún el federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia debían prestar los ayuntamientos.

De esta manera el Municipio ingresa a la Constitución pero los problemas aún quedaban pendientes debido a que dicha Carta Magna recogía las aspiraciones del movimiento revolucionario, pero no dejarían de sentirse las fuerzas contradictorias que se movían en su seno respecto de la función hacendaria de los municipios ya que pese a los diversos intentos del constituyente mexicano por hacer del Municipio una institución independiente de los estados de la federación, aspiración fundamental y pilar de dicho movimiento, aún seguía estando bajo la tutela de los mismos.

Así concluimos este breve recuento histórico de la institución político-administrativa del Municipio, a manera de introducción que nos permita conocer y comprender el por qué se sigue postergando la total autonomía del Municipio, sin entender que en ello va el detrimento y rezago del cabal ejercicio del federalismo mexicano, dejándolo fuera del actual resurgimiento y desarrollo que dicha figura tiene, como una de las mejores formas con las que cuenta un Estado para organizarse política y administrativamente y así, hacer frente a los retos que el actual concierto de las naciones exige.

1.2. Antecedentes del Federalismo en México.

El origen del federalismo en México data de los albores de la independencia nacional aunque sus basamentos están en épocas anteriores tal y como lo afirma Burgoa cuando expresa que la idea federalista nace en la breve etapa histórica de nuestro país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824, en que expresa y claramente se proclama.

A partir de 1810, y de manera precisa desde la proclamación de la independencia nacional, la trayectoria política y jurídica del país se bifurca y trata de impulsarse por dos corrientes simultáneas aunque irreconciliables en aspectos fundamentales: la derivada del ideario insurgente y la proveniente de las innovaciones políticas ya introducidas en España y que se consagraron en la Constitución de Cádiz de 1812. En esas dos corrientes, y principalmente en la segunda, se reconoce y afirma una institución política, como fue la Diputación Provincial, que puede conceptuarse como el germen del Federalismo en México.

a) Constitución de Cádiz.

En efecto, en la Constitución de Cádiz puede encontrarse el origen del Federalismo Mexicano, en particular en su capítulo llamado “Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales”. El reconocimiento de las Diputaciones Provinciales en la Constitución de Cádiz significó un profundo reconocimiento autonómico de España a sus provincias, mismas que una vez reasumida su soberanía no parecían dispuestas a ceder sus poderes a un ente centralizado.

La introducción de las Diputaciones Provinciales a nuestro país, no estuvo exenta de tropiezos; una y otra vez se tuvo que luchar por darles realidad. Durante el periodo comprendido entre 1821 a 1824, las Diputaciones Provinciales buscaron afanosamente que el gobierno federal, de tipo centralista, reconociese su existencia y autonomía, propugnando que el país vetara el vínculo de dependencia que lo unía con España y adoptara el régimen Federal.

Sin embargo, no fue sino hasta 1822, cuando Iturbide es proclamado emperador y tras ciertas fricciones con el congreso decide disolverlo designando en su lugar una Junta Instituyente que aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. La creación de la Junta y el

Reglamento citados trajeron como consecuencia la sublevación de Santa Anna en Veracruz que desconoció a Iturbide como emperador e instauró la República. Las tropas encargadas de reprimir ese levantamiento, expidieron el llamado “Plan de Casa Mata”, en el que propugnaron la reinstalación del congreso disuelto por Iturbide quien, colocado entre estos dos levantamientos se vio obligado a abdicar el 19 de marzo de 1823.

El “Plan de Casa Mata” abrió la puerta al Federalismo, debido a que la mayoría de las provincias se adhirieron a él y desde ese momento se consideraron como Provincias o Estados Independientes. Destacan en su lucha por el sistema federal las diputaciones de la Nueva Galicia, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, ya que fueron las primeras que adoptaron medidas conducentes al establecimiento de gobiernos estatales independientes, con la firme idea de pronunciarse por un gobierno representativo federal.

Por lo expuesto, nos parece que la conclusión es lógica, más allá de los debates efectuados durante la elaboración del Acta Constitutiva de la Federación y aún de las opiniones de los hombres sabios de la época, el Federalismo Mexicano fue impuesto por las Provincias Mexicanas que se transformaron en Estados, y esto es valido sostenerlo al grado de que bien puede afirmarse que, si el Congreso Mexicano se hubiera equivocado a favor del centralismo, la respuesta inmediata hubiera sido la guerra civil desde 1823.

b) Constitución De 1824.

Con el derrumbe de la monarquía en México independiente, las provincias reaccionaron rápidamente para conformar sus propios órganos de gobierno. Con ello lograron tener presencia y fuerza efectiva ante el constituyente de 1823-1824. Tan grave llegó a presentarse el reclamo independentista de Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas que en julio de 1823 se expidió el famoso voto del Congreso, por el cual el

Congreso Constituyente comunicó a las provincias que el sistema que habría de adoptarse sería el de una República Federada. Con ello no solamente se evitó la división sino que se obtuvo el apoyo de las provincias que habrían de convertirse en Estados libres y soberanos, miembros de la Unión Mexicana.

Fue así que la Constitución de 1824 estableció, en su artículo 40, el sistema federal. Decisión fundamental que permitió que ese ordenamiento se consolidara como la primera Constitución de la República Mexicana y que, a su vez, redundara en la existencia de un gobierno constitucional⁶. Con ello, El Segundo Congreso Mexicano, además de expedir dicho ordenamiento, logró dirimir con su actuación la controversia que se había suscitado entre liberales (federalistas) y conservadores (centralistas), las corrientes en pugna finalmente se tranquilizaron (aparentemente) con la inclusión de principios como la división de poderes y la soberanía popular, es decir, el federalismo es síntesis histórica del sentimiento nacional, que pugna por la unidad del pueblo y el amor a la libertad, que anhelaba un gobierno propio con entidades libres y soberanas, fundado en los principios de la democracia.⁷

Por lo tanto, es de inferirse que el Federalismo Mexicano es una característica de nuestro sistema político ya que México ha vivido durante su vida independiente, salvo dos breves intervalos (la república central 1835-1846 y la dominación del imperio francés 1863-1867) bajo un régimen federal.⁸

c) Constitución de 1857.

Poco más de una década tuvo vigencia la Constitución de 1824, puesto que en diciembre de 1835 otro congreso constituyente expidió las

⁶ Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 18.

⁷ López Sosa, Eduardo. *La Lucha por el Poder Político*, México, UNAM, s.a. p. 81.

⁸ López Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*, 2ª ed., México, Universidad Nacional del Estado de México, 1999, p, 195.

llamadas Bases Constitucionales, que eliminaban el Federalismo en el sistema gubernativo, en un entorno de enconos entre liberales y conservadores. Fue así que los estados libres, soberanos e independientes se convirtieron en Departamentos a cargo de gobernadores designados por el ejecutivo supremo y simultáneamente se crearon Juntas Departamentales que eran órganos de consejo integradas por elección popular. Es así como se reinstaura el centralismo en la todavía joven Nación Mexicana.

La implantación del Régimen Central mediante la Constitución de 1836, degradó nuestra vida pública y socavó la unidad de la Nación. El nuevo régimen da pie para que Texas se independice y para que Yucatán se separe de la República Mexicana. Estos hechos, que apuntaban a un desmembramiento progresivo del país, provocaron la respuesta de los partidarios del Federalismo para restaurar el imperio de la Constitución de 1824. Aparecen múltiples programas y ocurren numerosos levantamientos durante lo que se considera la etapa más caótica de nuestra historia.

El efecto de las terribles luchas que libró el pueblo de México en guerras internacionales y contiendas civiles, evidentemente fue lastimando la vida nacional, de suerte que para 1857 habíamos vivido el Imperio, la República Federal y la República Central, sin que ningún sistema nos hubiese conducido a buen puerto como nación, al contrario, para 1856 los presagios de batalla eran mayores que en épocas anteriores.⁹

Las luchas entre liberales y conservadores, sumadas a las luchas catastróficas de 1847, que pusieron en peligro la existencia misma de la Nación Mexicana, generaron un ambiente adverso a los partidos, a los liberales se les cargaba el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, a los conservadores el Tratado de la Mesilla; las asonadas y motines eran comunes, hubo invasiones de piratas, intentos de dominación de diversa

⁹ Monreal Ávila, Ricardo. *Origen, Evolución y Perspectivas del Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 2004, p. 126.

índole por parte de las grandes potencias, en una época caracterizada por el colonialismo.

Después de la caída de Santa Anna el 8 de agosto de 1855, se expidió el decreto convocatorio para integrar una Asamblea Constituyente y el 18 de febrero de 1856 se iniciaron las cesiones de la cámara que expidió la Constitución de 1857.

Aquí se planteó otra vez un dilema fundamental en la historia de la Nación Mexicana: federalismo o centralismo. Ninguna de estas dos formas de organización estatal había triunfado en México; sin embargo en ese Congreso Constituyente la idea federalista casi no tuvo objeción debido a que se consideró que dicho sistema era el más conveniente para unir a una población diseminada por todo el territorio y también porque podía responder a las diferentes necesidades regionales y adecuarse a las diversas costumbres del pueblo mexicano.

El proyecto de constitución de 1857, acoge el régimen federal y lo implanta definitivamente en México por la voluntad unánime del Congreso Constituyente. En el artículo 46 del proyecto y 40 de la Constitución se dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federativa compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución.”¹⁰

El proyecto de Constitución de 1857 fue precedido por una luminosa exposición de motivos en la cual se dice:

¹⁰ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 62

“Hoy mismo se dice y se comprende que un gobierno general representando los intereses comunes y nacionales, y Estados soberanos, ejerciendo amplias facultades para su régimen interior y local, son condiciones, no solamente reclamadas por la voz uniforme de los pueblos al secundar en memorable Plan de Ayutla, no solamente estableciendo naturalmente, sin fuerza y sin violencia, desde que las partes integrantes de la Confederación publicaron sus Estatutos, sino también necesarias, indispensables para nuestro futuro régimen político. Sin ellas no tendríamos unidad nacional, no pondríamos término ni freno a la anarquía, quitaríamos al pueblo mexicano todas sus esperanzas de mejora, engañaríamos sus presentimientos, haríamos traición a sus generosos instintos.

¿Qué prestigios podría tener en la actualidad una Constitución Central, ni que bienes había de dar al país este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y multiplicadas gabelas, sin recibir jamás en cambio ningún género de protección ni beneficios, de que en tal sistema de gobierno un gran capital lo absorbe todo, pero nada devuelve, dejando a las infelices poblaciones lejanas de la circunferencia entregadas a su propia suerte y olvidadas en su miseria y abandono. Los pueblos se imaginan que en foco donde se agitan las ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria, y donde, por otra parte, están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio, y las vanidades de lujo y las preocupaciones del tiempo pasado, conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es imposible que nadie se ocupe de pensar seriamente en la verdadera situación del país. Los pueblos, finalmente, examinan el estado de flaqueza y descrédito a que llegaron los gobiernos del centro, siempre amagados de la bancarrota pública, siempre agitándose en desesperados esfuerzos para vivir un día, siempre pensando en conservar una existencia efímera sin poder dar un paso en el camino del verdadero progreso. Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso, voluntario, inexcusable, retroceder a las maléficas combinaciones del Centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.”¹¹

La idea federalista quedó definitivamente consagrada en la Constitución de 1857. A partir de ese ordenamiento, ninguna tendencia centralista en el orden jurídico- político, reapareció en el escenario de la vida

¹¹ Idem.

pública de México. Sin embargo, en la realidad y bajo la prolongada etapa gubernamental de Porfirio Díaz, la autonomía de los Estados, sobre todo la democrática, fue seriamente afectada por el centro, de donde emanaban las designaciones de gobernadores y de otros funcionarios que conforme a la Constitución eran de elección popular. Los comicios electorales significaron verdaderos fraudes electorales urdidos por el presidente para hacer escarnio de la voluntad del pueblo. De esta manera, aunque los Estados de la Federación Mexicana gozaban de facultades para elegir o nombrar a sus gobernantes, éstos, de facto, eran impuestos desde el Palacio Nacional. Bajo el porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central.

d) Constitución de 1917.

Uno de los postulados fundamentales de la Revolución Mexicana de 1910 fue lograr la práctica efectiva del federalismo que, como hemos visto, no había sido llevada cabalmente a la práctica debido a que cuando estaba a punto de llevarse a cabo, mediante reformas constitucionales o legislativas se volvían a centralizar las facultades.

Este periodo centralizador se fue incrementando con múltiples manifestaciones: reformas constitucionales que dotaron de competencia exclusiva a la Federación en materias que de modo original correspondían al ámbito estatal o que le atribuyeron concurrencia en materias que en su origen eran exclusivamente locales, como las que se llevaron a cabo en materia educativa, laboral, agraria y fiscal.

La expansión de la administración pública y de modo particular de sus sector paraestatal a través del cual el Gobierno Federal incursionó en muy diversos ámbitos de la vida económica y social del país; la excesiva regulación de las actividades a cargo de los particulares con el afán del poder nacional de promover y conducir, conjuntamente el desarrollo del país; la concentración demográfica y económica en muy limitadas zonas del país;

así como el impulso al desarrollo regional, lo asumió el gobierno federal con la creación y presencia de organismos federales y proyectos de infraestructura e industriales con nula o mínima participación de los gobiernos estatales.

El proceso centralizador no solamente se dio en merma de campos de actividad locales. La intervención del Estado en actividades económicas y la administración y explotación de los recursos de la nación y la operación monopólica de determinados servicios públicos, como puntales del desarrollo económico nacional, impulsaron el gigantismo del aparato gubernamental y la concentración de recursos en la administración pública federal.

De esta manera los retos y prioridades de la reconstrucción nacional, el despegue de la industrialización y las reivindicaciones sociales de justicia, llevaron al ensanchamiento del papel del Estado y a una creciente centralización. Así se entendió la estrategia para cumplir los objetivos nacionales plasmados en la constitución.

En el proyecto de reformas a la constitución de 1857 que Venustiano Carranza presentó al Congreso de Querétaro el 1 de diciembre de 1916, destacaba la simulación del régimen federal: “igualmente a sido hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los estados la forma Republicana, Representativa y Popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el

Sistema de Gobierno Federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la Nación desfilar en aquellas”.¹²

Es un hecho que en todo el Congreso de Querétaro, alentaba un espíritu federalista por lo que La Constitución de 1917 mantuvo como decisión política fundamental nuestro federalismo. Así, el artículo 40 del proyecto, reafirmado por la comisión encargada de estudio y dictamen, se convirtió, con el mismo número, en el actual precepto constitucional sin objeciones de ninguna especie y dio paso a una nueva concepción del Estado y sus responsabilidades en la conducción del desarrollo.

A lo largo de la historia de México, desde su independencia, la apreciación del federalismo y los movimientos sociales que provocaron su transformación han obedecido, en gran medida, a las diferentes visiones de los obstáculos o desafíos que ha encontrado el país para realizar objetivos nacionales. Como resultado de esos propósitos se han imprimido diversos contenidos y orientaciones a nuestro federalismo.

Por lo que el Federalismo Mexicano y la institución del Municipio libre han evolucionado y están conformados de manera acorde con la situación del país. Se trata de instituciones cuyo mérito consiste en la transformación de sus puntos de equilibrio y en correspondencia con lo que la sociedad demanda del Estado.

Para estas instituciones como toda forma política, no hay arquetipos ni paradigmas extremos. Lo que puede o no haber es la adopción de soluciones adecuadas a una realidad en permanente transformación. Por

¹² Citado por Faya Viesca, Jacinto op. Cit., p. 65.

ello es que una de las grandes cualidades de estas dos instituciones es su identificación con los propósitos nacionales y con la reforma del Estado.

El Federalismo y el Municipalismo son realidades, que por haberse definido y concretado en el curso de la historia y de la lucha por lograr una identidad nacional sólida, resolvieron políticamente la coexistencia de la nación en su conjunto y de las diversas regiones del país. A partir de esa resolución histórica, los grandes retos nacionales y la manera de abordar su resolución han marcado los cambios fundamentales de ambas instituciones.

Es precisamente por eso que propósitos generales válidos, como es el reforzamiento del Municipio, el avance en el Federalismo y la Descentralización, requieren de la identificación de contenidos específicos, concretos. La complejidad de las estructuras sociales y gubernamentales hacen que se identifiquen, en la estructura federal que define la Constitución, rasgos específicos que rigen las competencias y la relación de la Federación, los Estados y de los Municipios en materias y aspectos específicos.

Así, la revisión de antecedentes en este caso, no tiene más propósito que la identificación de la situación actual de las instituciones del Municipio y el Federalismo Mexicanos ya que se trata de dos figuras que se encuentran en procesos políticos de maduración, corrección y profundización que deberán desembocar en una real y efectiva practica del sistema federal en nuestro país.

Por lo anterior, el Municipio y el Federalismo revisten hoy una mayor urgencia, en virtud de que la geografía del poder ha cambiado radicalmente; el más somero examen de la distribución de las fuerzas políticas en las gubernaturas, las diputaciones locales y los municipios, nos ilustran a cerca de esta nueva y tornadiza pluralidad política.

En estas condiciones, se hace imperativa la necesidad de formular nuevos principios y reglas, tanto para que funcione mejor el sistema federal como para que los municipios asuman por fin el papel que debe corresponderles en nuestro sistema político.

Es este el ideal que se está manifestando en el fondo de las de las recientes reformas constitucionales al municipio, así como las modificaciones que se han hecho a leyes federales y los programas que se han elaborado para promover el federalismo. Ni que decir que esta nueva realidad ha estado influyendo en la expedición de varias constituciones locales o en reformas sustanciales a las mismas, así como la legislación municipal que ha venido modificándose en forma gradual pero sostenida.

El régimen federal constituye un serio desafío para el Estado Mexicano; su solución adecuada, su proceso efectivo, puede convertirlo en un formidable instrumento renovador de toda la administración pública del país. Como es bien sabido, nuestro actual sistema federal ha venido descansando en las competencias exclusivas para cada orden de gobierno, que por necesidades de desarrollo y consolidación del propio Estado mexicano operó a favor del poder central.

Existe ahora la conciencia cada vez más generalizada, de que el esquema centralista se agotó, que debe iniciarse un proceso de reversión que nos haga arribar a un régimen federal más equilibrado y cooperador.

CAPITULO 2

ASPECTOS TEÓRICOS DEL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO.

2.1. Aspectos Teóricos del Municipio y su Fundamento Jurídico.

El Municipio es un ente que esta ligado a nuestra vida social, cultural, política y jurídica, es algo que nos es común y propio; que a los mexicanos nos pertenece como institución genuinamente ligada a nuestra historia, y que quizá nos es tan propia que ya existía en este territorio aún antes de que surgiera nuestro país a la vida independiente y soberana.

Posiblemente porque el municipio se ha convertido en tan común y familiar en los más diferentes contextos y situaciones, parecería que el concepto de la institución municipal ya esta bien establecido, pero no es así. Por lo que en esta parte del trabajo antes de formular un concepto propio analizaremos diversas definiciones que reconocidos estudiosos de esta figura han elaborado y que, en la mayoría de los casos se trata de conceptos contradictorios o de índole personal, a veces de manera puramente dogmática; y la mayoría evita el tema dando por conceptualizado o definido al Municipio, partiendo desde ese punto para hablar sobre él.

Como primer paso para comenzar esta ardua tarea, consideramos necesario desentrañar el significado etimológico del Municipio en aras de entender y explicar a esta figura; así como el de conocer y entender su función dentro del Sistema Federal Mexicano; situación que no esta de más si observamos la importancia que en la actualidad se le ha dado a esta Institución, no sólo por el hecho de que nuestra Carta Magna, en su artículo 115, la concibe como base de la división territorial de las entidades federativas de la República Mexicana y como instrumento fundamental de la organización político-administrativa de las mismas; sino porque además, el

Municipio es considerado como factor indispensable en el desarrollo político, económico y social del país.

De esta manera comenzaremos nuestro estudio diciendo que la voz Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación. Recordemos que en Roma, los pueblos sometidos gozaban del derecho de autogobernarse, pero a cambio tenían la carga o gravamen de pagar un tributo, esto es un *munus* y aportar milicianos para el ejército romano; por lo que al conjunto de obligados a pagar el tributo se les denominaba *Municipium*.

Esta carga o gravamen que imponían los romanos a los pueblos conquistados tiene su justificación debido a que, como sabemos, los romanos contaban con un grande y efectivo aparato militar, con el cual conquistaron un extenso territorio que requería ser administrado pero ellos carecían del suficiente personal para emprender tal empresa, sin embargo, superaron esta limitación gracias a su pragmatismo y optaron por otorgar a los pueblos sometidos la facultad de autogobernarse a cambio de un *munus munare*.

Al respecto, Gutiérrez-Alviz apunta: "Municipio; ciudades que paulatinamente fueron agregándose a Roma durante la República y que en virtud de su conquista o por alianza perdieron su anterior régimen de soberanía y conservaron una autonomía más o menos amplia, según la concesión de Roma o el tratado estipulado. Sus tipos fueron por tanto diversos: los hubo que al perder su condición independiente adquirieron la soberanía romana (*municipio civium romanorum*); otros, que se organizaron sobre la base de conservar el régimen administrativo propio y sus habitantes participar parcialmente de los derechos romanos (*municipes caerites*); y otros, en los que la incorporación a Roma no importaba la concesión de

derechos, sino la obligación de contribuir a las cargas, denominándose sus habitantes *municipes aerarii*.¹

También se ha querido explicar etimológicamente el término Municipio, a través de la voz francesa *comune*, adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinaros de la comunidad; así mismo mediante las voces *jura comuna*, que significa juramento y acción aunada o conjunta.

Así, basados en las raíces etimológicas del Municipio diversos autores han formulado sus conceptos entre los que destacan:

Petit Dutailis, quien señala:

“Sin asociación por juramento, jura, no había Municipios y que esa acción bastaba para que hubiese Municipio”²

Para este autor, Municipio tiene el mismo sentido que juramento, situación que no extraña debido a que se trata de un autor francés que se adhiere a la corriente que explica a esta institución partiendo de las voces francesas *jure comuna*.

Littre nos dice:

“Municipio significa, en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos”.³

¹ Cfr. Gutiérrez-Alviz y Armario, Faustino. *Diccionario de Derecho Romano*, 3ª ed., Madrid, Reus, 1982, p. 474 citado por Rendón Huerta Herrera, Teresita. *Derecho Municipal Mexicano*, México, Porrúa, 2005, p.13.

² Citado por Robles Martínez, Reynaldo *El Municipio*, México, Porrúa, 1987, p.27.

³ Idem.

En esta concepción se aprecia claramente como su autor explica al Municipio tomando como referencia la voz latina *munus munare* que implica la facultad que se le otorgaba a un burgo para autogobernarse.

Por su parte, Esmein señala que:

“Municipio tiene dos sentidos en el lenguaje de la edad media. En un primer sentido, amplio, que designa toda comunidad que tenga una organización *muni* completa; y en un sentido estricto, denota el *muni* jurado, o sea una asociación mediante la fe del juramento y que coincide generalmente como el máximo de franquicias”.⁴

De esta concepción se concluye que su autor toma las dos raíces etimológicas del Municipio para explicarlo; ya que por una parte lo concibe como un ente que ha adquirido, a través del pago de una carga o gravamen la capacidad de autogobernarse y por el otro, se trata de una comunidad que se encuentra unida a través del juramento

Hasta aquí, hemos presentado algunos de los conceptos que reconocidos autores han formulado del municipio, basados en su etimología.

Ahora, expondremos otras concepciones en las que se da preponderancia al elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad. Dentro de este grupo encontramos a los siguientes autores:

Martignac nos dice:

“El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia

⁴ Id.

material del Municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven”.⁵

Cuesta, por su lado sostiene:

“El municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de las mismas se derivan”.⁶

Adolfo Posada, abundando sobre esta postura nos dice:

“Lo característico del municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el municipio es el núcleo de la vida humana total, determinado y definido naturalmente por las relaciones de la vecindad; el Municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad”.⁷

Otros autores le dan importancia al elemento territorial, entre ellos podemos señalar a los siguientes:

Reynaldo Pola nos dice:

“El municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un ayuntamiento”.⁸

⁵ Idem.

⁶ ibidem p. 28

⁷ Idem.

⁸ Id.

Mendieta y Nuñez expresa que:

“El Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”.⁹

Otros fundan su criterio en el fin del Municipio, entre ellos, Fabian Onsari, quien nos dice:

“El municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan en común llenar algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios y con el tiempo, la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios”.¹⁰

El maestro Gabino Fraga se une a esta corriente y así nos explica:

“El municipio no constituye una entidad soberana dentro el Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.¹¹

En esta concepción, se aprecia con toda claridad la intención de su autor de explicar al Municipio, encuadrándolo dentro del tipo de la descentralización por región, desconociendo la calidad de nivel de gobierno que la propia Constitución Mexicana le otorga; ya que, si bien es cierto que el Municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos

⁹ Idem p. 29.

¹⁰ Idem.

¹¹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 41ª ed., México,. Porrúa, 2001, p.220.

tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también lo es que tiene profundas diferencias sustanciales como son:

1. Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia; el Municipio en cambio no es parte del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.

2. El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia; el Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.

3. El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea federal, estatal o bien municipal; el Municipio no nace del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, el Municipio nace por mandato constitucional, ya que nuestra Constitución Política lo considera como forma de organización política y no sólo administrativa como lo pretende el maestro Gabino Fraga.

4. La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación; el Municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y los estados de la Federación deben acatar.

5. Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos o desaparecidos en el momento que lo considere oportuno el ejecutivo, ya que fueron creados para apoyarlo y auxiliarlo en su actividad; el Municipio no puede ser suprimido o desaparecido por el ejecutivo federal porque fue creado por

mandato constitucional como la única forma que tienen los estados de la federación para organizarse territorial, política y administrativamente y por lo mismo, el Municipio no debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno del Estado o de la Federación.

En base a todas estas consideraciones, es que debemos abandonar la idea de que el Municipio tiene el carácter de ente descentralizado administrativamente; y en cambio, se le debe de dar, no el reconocimiento, sino también el trato del primer de nivel de gobierno dentro de la estructura del Sistema Federal Mexicano.

Siguiendo con el análisis de las definiciones vertidas en torno al Municipio, existen otras más completas que ya consideran varios aspectos. Entre estas citamos la definición de José Gamez Torruco para quien el municipio es:

“Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura”.¹²

La enciclopedia Omeba da la siguiente definición:

“El municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”.¹³

¹² Vid. Gamez Torruco, José. *Federalismo y municipalismo*, citado por Robles Martínez, Reynaldo op. Cit. p. 30.

¹³ Omeba, enciclopedia jurídica.

Como se puede apreciar claramente, de la confrontación de estas dos concepciones, se concluye que en ellas se contemplan los tres elementos más importantes que constituyen el Municipio; es decir, la población, el territorio y el gobierno por lo que se puede afirmar que se trata de definiciones que explican al Municipio de una forma más completa.

De esta manera, finalizamos el análisis de diversas concepciones con contenidos igual de heterogéneos y de las cuales, no podemos más que concluir, como lo señalamos al inicio de este apartado, que cada autor formula su concepto de Municipio, basados en uno o en más de los elementos que integran esta figura, pero no los consideran a todos. Conducta con la que contrastamos, ya que no puede explicarse a un ente o fenómeno tomando en consideración sólo una parte de él, pues en tal sentido sólo se estaría explicando a esa fracción del mismo y no al ente o fenómeno en su conjunto, de lo que se infiere que las concepciones hasta aquí vertidas, sólo analizan al Municipio en una de sus partes integrantes, atendiendo a la orientación o sentido del estudio que en ese momento estén efectuando; por lo que, a dichas aseveraciones no se les puede otorgar validez plena, sino que sólo serán parcialmente válidas respecto del elemento que tomen en consideración.

Por lo anterior, y partiendo de los conceptos y definiciones analizadas, expondremos un concepto propio del Municipio en el que se enmarquen todos sus elementos constitutivos, para de esta manera tener un concepto que sirva de base a nuestro estudio a cerca de tan importante ente. Por lo que, para nosotros, Municipio es, la institución jurídico-política integrada por una asociación de vecindad, asentada en una circunscripción territorial determinada, cuenta con facultades para autogobernarse con la finalidad de alcanzar sus fines, y constituye el primer nivel de gobierno dentro del sistema federal mexicano.

Una vez que hemos terminado este breve análisis de variadas concepciones, a cerca del Municipio, propuestas por igual número de autores y al mismo tiempo haber emitido nuestra propia concepción, cuyo finalidad no es otra que la de dejar establecido con claridad qué es el Municipio, para que con ello tengamos una visión clara y precisa de éste y así, adentrarnos a su estudio.

Sin embargo, ahora es menester emprender la misma tarea respecto del federalismo ya que no podemos soslayar que municipio y federalismo son dos temas vinculados entre sí por tratarse de instituciones de rango constitucional que representan medios indispensables para ampliar los procesos democráticos, para propiciar una mejor distribución de la población, lograr una justa distribución de la riqueza, una más eficiente prestación de los servicios públicos y mejorar el equilibrio entre la sociedad y el gobierno.

Es por estas razones que iniciaremos el análisis de una serie de conceptos y definiciones que se han hecho en torno al federalismo, que al igual que el estudio del concepto anterior, no tiene otro propósito que el de establecer un concepto que podamos tomar de base para efectuar una investigación amplia en torno a esta forma de estado y con ello precisar su utilidad práctica en la vida dinámica del país.

2.2. Concepto de Federalismo y su Fundamento Jurídico.

Al comenzar este apartado es preciso señalar que uno de los problemas más complejos que afronta la teoría del derecho público estriba en la distinción entre Formas de Estado y Formas de Gobierno. Ambos figuras suelen confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de las dos entremezclándolas en las clasificaciones respectivas. El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en la diferencia clara que existe entre Estado y Gobierno. El Estado es una institución pública, dotada de

personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El Gobierno en cambio, es el conjunto de los órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.

En suma, la forma de Estado es el modo o manera de ser de la entidad estatal, independientemente de cómo sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno compete dentro de esa estructura.

Ahora bien, si hemos considerado al Estado como la estructura permanente de la organización política de una sociedad, asentada ésta en un territorio determinado y sobre donde aquella ejerce su poder con exclusión de cualquier otra y de conformidad a un orden jurídico; y por gobierno, entendemos el conjunto de los órganos a los que el Estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio del poder; de lo anterior se deduce que la unidad de poder y de derecho supone indispensablemente la existencia de una estructura de la cual uno y otro deriven.

El poder no puede ejercerse sin un órgano o un conjunto de órganos, es decir, sin gobierno, y en cuanto al derecho, éste no puede establecerse tampoco sin órganos que lo elaboren. Estas aseveraciones son la base en la que se sustenta la existencia de las dos, más usuales, formas de Estado: el unitario y el federal, clasificación ésta, que nos servirá para destacar las características de cada una de ellas y así poder distinguir al centralismo del federalismo, éste último motivo de nuestro estudio; hecho que no está de más si tenemos en cuenta que muchos estudiosos de esta materia consideran que en realidad no existen diferencias sustanciales entre cada una de estas figuras, sino que lo único que las diferencia, a una de la otra, es el grado de centralización o descentralización que existe entre ellas, razón por la que es preciso caracterizarlas.

Tomando como punto de partida la anterior conclusión de que las formas de Estado pueden reducirse a dos fundamentales: simple y compuesto o complejo. El simple es el unitario o central; y el compuesto se conforma con uniones de Estados, que a su vez pueden formar confederaciones o estados federales, pasaremos a dar un concepto de cada una de ellas.

En el Estado Central, todas las funciones gubernamentales son ejercidas por los órganos centrales unitariamente, aunque pueden estar distribuidos territorialmente, con fundamento en un orden jurídico que comprende a todo su territorio y se aplica a todo el pueblo; las demarcaciones o provincias definidas en este régimen responden a un criterio técnico de administración. Sobre este particular Ignacio Burgoa Orihuela señala que en el Estado Unitario opera el fenómeno de la descentralización funcional en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional, y agrega: “un Estado unitario no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan departamentos o provincias y cuyo gobierno se encomienda, a órganos subordinados al gobierno central. El mismo autor concluye afirmando que esta descentralización no llega al grado de autonomía”.¹⁴

El Estado federal, Se integra con un ente denominado Federación, producto de la unión de sus estados o entidades federativas. Felipe Tena Ramírez señala que en la federación los estados miembros pierden totalmente una división de poderes entre la autoridad general y las regionales, como una de las características del sistema, el cual consagra predominantemente su soberanía externa y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las

¹⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 223 citado por Ortega Lomelín, Roberto. *El Nuevo Federalismo, la Descentralización*, México, Porrúa, p. 125.

facultades no otorgadas al gobierno central¹⁵. Dicho de otra manera, dentro de un sistema federativo, los estados federados tienen demarcada su órbita, la cual se integra solamente con las atribuciones que expresamente no se establezcan a favor de la entidad federal, sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que correspondan al gobierno nacional.

Una vez establecida la diferencia que existe entre Formas de Estado y Formas de Gobierno y después de haber conceptualizado a cada una de ellas, a grosso modo, ya que no es el motivo de este trabajo realizar un estudio profundo sobre el tema, pero si era necesario revisarlo como punto de partida de nuestra investigación principal a cerca del federalismo, puesto que se trata de un tópico que sin duda alguna tiene relevancia debido a que los Estados contemporáneos han adoptado para su organización política estas dos formas básicas de estado, y en las cuales, como ya dijimos, se presentan tendencias y elementos que se orientan hacia la centralización o hacia la descentralización, por lo que no se presentan en forma pura sino en esquemas mixtos o combinados, que de cualquier forma presentan rasgos dominantes de alguno de ellos de esta consideración deriva la importancia de caracterizarlos con el propósito de no confundirlos y utilizarlos de manera imprecisa.

Ahora pasaremos a señalar el origen etimológico del federalismo, el cual proviene de la palabra *federación*, que implica “alianza” o “pacto de unión” y proviene del vocablo latino *foedus*. *foederare* equivale, a “unir”, a “ligar” o “componer”. Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad.

¹⁵ Vid. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional Mexicano*, 29ª ed., México, Porrúa, 1995, pp.120-121, citado por Ortega Lomelín, Roberto, *El Nuevo Federalismo...*Op.cit.p. 125.

Cuando dos cosas se unen es porque cada una de ellas permanecía separada o desvinculada de las demás, de tal suerte que la unión comprende inexorablemente la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes.

Esta acepción lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la federación se refiere. Si este concepto traduce “alianza” o “unión”, debe concluirse que un Estado Federal es un Estado que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación, o hablando con más propiedad, de un Estado Federal deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concretan entre sí y por la creación de una entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un Estado Federal. Estos supuestos se dan en el proceso natural que implica la genética de un Estado federal. Su prototipo está representado en la Unión Norteamericana.

Empero, el proceso que sigue un Estado para convertirse en una Federación, no siempre ocurre de la forma descrita con antelación, ya que la doctrina sugiere otra manera en que se origina tal forma de gobierno la cual consiste, precisamente, en un proceso inverso respecto del anterior y del cual México es el prototipo debido a que, como sabemos, las colonias españolas de América, no gozaban de autonomía en su régimen interior; sus órganos de gobierno eran designados por la metrópoli, específicamente por el rey, en quien se centralizaban las tres funciones estatales, de lo que se deduce que el imperio español era una entidad central y las partes que lo

integraban formaban una unidad jurídico-política sin autonomía interior y dependiendo directamente de la metrópoli, situación que cambió al expedirse la Constitución de Cádiz, debido a que en ella se reconoció una especie de autarquía a las provincias coloniales y se investió a sus órganos representativos, que eran las diputaciones, con facultades para gobernarlas interiormente. De esta guisa, la concentración del poder en la persona del monarca sufrió una descentralización gubernativa, al otorgarse la autonomía provincial que entrañó la génesis del federalismo.

Si tomamos en consideración la genética del federalismo mexicano, llegamos a la conclusión de que dicho sistema obedeció, como lo señalamos, a un proceso centrífugo puesto que la unidad colonial que presentaba la Nueva España, cuyo gobierno se depositaba en el rey antes de la Constitución de 1812, evolucionó hacia una especie de descentralización al otorgarse en este documento la autonomía de las provincias que la formaban. Sin embargo, dicha autonomía jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas, ya que siguieron formando parte de España hasta 1821, y del Estado Mexicano hasta la promulgación del Acta Constitutiva de 1824 en la que se les otorgó el calificativo de estados libres y soberanos.

Como se aprecia, la independencia, libertad y soberanía de que carecían las antiguas provincias de la Nueva España, significaron meras declaraciones de dicha acta sin correspondencia con la realidad política y sin la adecuación con los conceptos jurídicos respectivos; error que fue subsanado por la Constitución de 1824, pues en ella no se contenían las mencionadas declaraciones sino que simplemente estableció que “la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular, Federal.

Desgraciadamente, la declaración hecha en la Constitución de 1824, no fue reiterada por las leyes fundamentales de 1857 y 1917 ya que éstas, incurrieron en el mismo error que cometieron los autores del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Independientemente de su génesis histórica-política, el Estado Federal presenta determinadas características jurídicas que es menester precisar. Sea que una federación se haya formado dentro del sentido lógico y etimológico del vocablo, por la unión de estados libres y soberanos preexistentes, o se haya creado mediante la diseminación del poder central, lo cierto es que en cualquiera de ambos casos se plantea el problema netamente jurídico consistente en desentrañar la naturaleza de la entidad federal. Esta necesidad no sólo obedece a un afán de especulación teórica, sino que surge como cuestión pragmática para explicar determinados fenómenos que aparentemente tienden a desvirtuar en la realidad política las concepciones clásicas y tradicionales del régimen federal.

A continuación se expondrán algunas teorías acerca de elementos que caracterizan o identifican a un régimen federal.

a) Teoría de la cosoberanía. Se ha llegado a sostener que dentro de un Régimen Estatal Federal existen dos soberanías: la de las entidades federativas y la del Estado federal propiamente dicho. Esta tesis que se llama de la cosebaranía afirma que los estados, al unirse en una federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, para depositar el poder soberano cedido en un nuevo Estado.

Analizando esta concepción que trata de explicar al federalismo desde el punto de vista de su soberanía es preciso señalar que en el terreno puramente jurídico esta teoría se funda en un error insalvable a saber: la

soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene un pueblo para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. Se dice que un Estado es soberano porque su pueblo tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social lo que se conoce como su derecho a autodeterminarse y de fijar los cauces limitativos a su poder es decir, su potestad de autolimitarse. Al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas, consiste en la creación de la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos.

Esta metamorfosis se comprende porque los Estados ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones, toda vez que cualquiera que sea el régimen interior que adopten, deben ajustar sus estructuración política y jurídica a los principios implantados en los ordenamientos superiores, como la Constitución General..

De lo anterior se deduce además que, soberanía y autonomía son, conceptos diferentes que bien vale la pena conocer. La primera, se refiere sobre todo a la capacidad de autodeterminación, es decir, un Estado es soberano en la medida que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencias de la autodeterminación y de la autolimitación características de la soberanía. En cambio, la autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan de una autoridad ajena. Es por ello que los estados que forman una

federación son autónomos debido a que en ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro del él, pero siempre sobre la base del respeto de las normas federales, de esto se infiere claramente, como afirma el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, que si las entidades federadas no son soberanas, tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia no son sino aspectos primordiales de la soberanía. Esta se refleja en libertad, en cuanto a las potestades de autodeterminación y autolimitación; y se traduce en independencia, en la medida en que un Estado, dentro del contexto internacional, goza de personalidad propia¹⁶.

Es así como se demuestra que la teoría de la cosoberanía es jurídicamente insostenible, ya que, dentro de un Estado federal no existen dos soberanías, sino una sola, que es la nacional, coexistente, sin embargo, con la autonomía interior de los Estados federados.

b) Otra teoría ha sostenido que si bien es cierto que la soberanía corresponde sólo a la entidad política federal, también lo es que, en ejercicio de esa soberanía los estados particulares concurren para expresar su voluntad nacional primordialmente en la función legislativa. De esta manera, los estados participan en la actividad legislativa federal a través de uno de los cuerpos colegiados que forman el órgano en que ésta se deposita (el senado). Semejante apreciación es correcta dentro de los sistemas bicamerales, pero no tiene validez en los regímenes jurídico-políticos en que el Poder Legislativo se confía únicamente a la Cámara de Diputados.

c) Una teoría más argumenta, que se distingue un Estado Federal, porque las entidades que lo forman tienen injerencia en la reformabilidad de la Constitución Nacional a través de sus Asambleas Legislativas; ya que la sola voluntad de los órganos federales no basta para modificar el Código Federal Supremo, sino que es necesaria la concurrencia de los estados federados

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional Mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, p. 412.

para alterarlo preceptivamente. Sin embargo, este fundamento cae en el mismo error que la primer teoría expuesta, ya que la potestad que tienen los estados federados de formar parte en la reforma de la Ley Suprema, es una atribución que el propio ordenamiento federal les otorga, es decir, no son libres de hacerlo por sí solos, sino que es un derecho que el Código Federal les confiere, por lo que esta teoría tampoco brinda un elemento esencial o distintivo del sistema federal.

Como se puede observar de la exposición hecha de distintas orientaciones que válidamente tratan de buscar una característica que le sea propia e inherente al sistema federal, hasta ahora todas ellas no lo han logrado, y es que a nuestro modo de ver, y como lo dijimos con antelación, las formas de estado no se presentan en forma pura, sino se combinan y lo único por las que podemos diferenciarlas es por la presencia de rasgos predominantes de alguna de ellas.

Sin embargo, creemos que respecto al concepto de Federalismo no existen tantas discrepancias como con el del Municipio, puesto que la mayoría de los autores o estudiosos de la materia lo definen de forma similar, pues coinciden en señalar que se trata de una forma de Estado en la que la institución estatal concentra el poder soberano que le fue conferido en virtud de un pacto de unión hecho por estados libres e independientes en su origen, con lo cual ellos dejan de ser soberanos y se convierten en estados autónomos sujetos al orden jurídico establecido en el Código Federal Supremo.

Tan concordantes son entre sí las concepciones que se han hecho respecto del Federalismo, que incluso la que formuló Montesquieu se asemeja o coincide con todas ellas o viceversa, las aseveraciones que tratan de definir o explicar al sistema federal en la actualidad coinciden con la de Montesquieu para quien “la República Federativa” resulta de un pacto o convención entre distintos cuerpos políticos, es decir, su concepto de

federación coincide con la acepción etimológica de la palabra respectiva. Así, el famoso Barón de la Brede sostiene que “Esta forma de gobierno (sic) es una convención por la cual varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que forman una nueva; puede crecer mediante nuevos asociados, hasta que su poder sea suficiente para la seguridad de sus miembros”.¹⁷

Otra definición de Estado Federal es la que hace Jellineck cuando dice que se trata de “un Estado soberano formado por una variedad de estados”.¹⁸

Es así como concluimos este somero análisis de la concepción etimológica y doctrinal del Federalismo en general, el cual nos servirá de base para comenzar su estudio, pero ahora en lo concerniente al sistema federal mexicano, ya que como sabemos, nuestra Carta Magna, en su numeral 40 lo establece como la forma de estado que adopta el pueblo mexicano.

Es precisamente del fundamento jurídico del federalismo mexicano del que partiremos para realizar un análisis que nos permita dejar plenamente establecido la naturaleza jurídica de nuestro sistema jurídico-político; pues no han sido pocos los juristas que han tratado de explicar este tópico, sin que hasta ahora hayan logrado converger en sus puntos de vista.

Como en párrafos anteriores ya hemos precisado el origen del federalismo en México, el cual obedece a una formación de tipo centrífuga, por haberse tratado de un proceso a través del cual la unidad de las colonias españolas se vio descentralizada en provincias que a la postre serían el

¹⁷ cfr. *L'Esprit des Lois*. Libro IX, cap. II, citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional...* op. Cit. p. 415.

¹⁸ Cfr. George Jellinek, *Teoría General del Estado*, 2ª ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958, p.621. citado por Ortega Lomelín, Roberto, *El Nuevo Federalismo...* op. Cit. p.51.

génesis de nuestro actual régimen federal. Ahora es necesario establecer los motivos o las razones por las que se implantó este sistema en nuestro país. Al respecto existen dos vertientes a saber: la primera afirma la existencia del federalismo mexicano como una necesidad que sirvió de base para unir lo que se estaba desuniendo, ello haciendo referencia a los pronunciamientos separatistas de las Provincias en la Nueva España, como una forma de presionar al gobierno para que adoptase la forma de estado federal; la última interpretación señala que fue una imitación del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica.

Respecto a estas tendencias cabe señalar que nosotros consideramos que las fuentes o influencias que generaron la adopción del federalismo en México, no son excluyentes sino más bien complementarias, ante la necesidad de la descentralización del poder en nuestro país. Lo anterior se sustenta en que los fenómenos, de cualquier índole, no son explicables por una sola raíz, sino por una multiplicidad de afluentes que los hacen posibles. Por lo anterior, es de inferirse que el federalismo mexicano fue el resultado de la combinación de estos dos acontecimientos principalmente.

Otro tema que ha causado polémica en la doctrina, es el que se refiere a la declaración que hace la Constitución Mexicana en su artículo 40 al precisar que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Respecto de lo preceptuado en este artículo, el maestro Tena Ramírez hace un análisis minucioso de la declaración de República, partiendo de su significado etimológico y asemejándolo a la concepción de Maquiavelo que lo consideraba como lo contrario a la monarquía; y afirma que en este sentido fue empleado por nuestra Constitución; pues

Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular.

En cuanto a la democracia, el mismo autor nos comenta que la doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que ocasiona que con frecuencia se mezclen y confundan sus conceptos en la moderna teoría del Estado. Para explicarnos el significado intrínseco de la democracia, el maestro Tena Ramírez recurre a la clasificación aristotélica, conforme a la cual, si el gobierno reside en un solo individuo tenemos la forma pura de la monarquía, si ese individuo emplea el poder de que dispone en beneficio de todos; y la forma impura de tiranía, si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos.

Cuando el gobierno reside en una minoría, existe la forma pura de la aristocracia si la minoría utiliza el poder en beneficio de todos, y la forma impura de la oligarquía, si el poder sólo beneficia a la minoría que lo detenta; por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, aparece la forma pura de la democracia si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la demagogia, si se aplica tan sólo en beneficio de los desposeídos.

De esta manera podemos concluir que la democracia es, el gobierno de todos para beneficio de todos, de lo que se desprende que, si bien es cierto que todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno; no menos cierto es que en las funciones del gobierno es imposible que participen las grandes colectividades. Lo que nos conduce al estudio del tercer término empleado por el constituyente de 1917, es decir, el de representativo, que puede ser conceptuado como la facultad que tiene el pueblo de designar a sus representantes. Así, la participación por igual en la designación de sus representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo

que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo.

En lo que respecta a la denominación de federal, ésta es una característica de suma importancia en nuestro régimen de estado, pues por ella tienen jurisdicción distinta y casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los estados miembros por la otra. Pero más allá de esta consideración, el sistema federal mexicano ha sido objeto de diversas críticas debido a que para no pocos doctos de la materia, entre ellos, J. Lloyd Mecham, quien considera que el federalismo jamás ha existido en México pues, afirma, que nuestro país es una federación tan sólo en teoría ya que en la práctica se trata de un régimen netamente centralista.

A tal afirmación cabe hacer la siguiente refutación: como mencionamos en párrafos anteriores, la línea que divide a un sistema central de uno federal es tan tenue y tan imprecisa que, como también lo expusimos en su oportunidad, lo único que los distingue es el grado de descentralización que existe entre ambos regímenes; por lo que, en un estado unitario también existe la delegación de facultades en otros órganos del Estado pero en número más restringido que el que se presenta en uno de tipo federal.

En consecuencia, el régimen federalista de nuestro país ha existido desde sus orígenes, independientemente de cual haya sido su proceso de formación y las causas que originaron que el centralismo prevaleciera sobre la descentralización del poder. Es un hecho indubitable, que nuestro federalismo no es mera teoría sino un hecho consumado en la práctica. Pues es preciso aclarar que la forma de estado citada, no es una ni la misma en todos los Estados que la adoptan, sino al contrario, en cada uno de esas entidades adquiere rasgos distintos, adaptándose a las necesidades de esas naciones; por lo que válidamente puede concluirse que en el caso de nuestro país, el federalismo no es una proceso acabado, sino que se trata de

un sistema que continúa en su dinámica de evolución, adaptándose a las necesidades y expectativas nacionales, particularmente al reclamo de la descentralización.

Es así como concluimos el análisis de diversas concepciones y apreciaciones que gran número de juristas y estudiosos del federalismo han vertido en torno a él; sin embargo el desarrollo de este apartado no ha concluido pues, ahora pasaremos al estudio y conceptualización de la descentralización ya que no debemos soslayar que federalismo y descentralización son temas que se encuentran íntimamente relacionados debido a que la descentralización es uno de los conceptos que presuponen la existencia del federalismo a grado tal que, se ha llegado a afirmar que sin descentralización no hay federalismo.

Por lo anterior, necesario se hace realizar un análisis, por separado de la descentralización para con ello evitar confusiones respecto de estas dos figuras estrechamente vinculadas pero diametralmente diferentes, ya que, con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional; y el federalismo, es una forma de estado que responde, a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo; es decir, Descentralización y Federalismo son dos características del ser y quehacer público y de la vida social que deben correr en una dinámica uniforme y congruente, pero sin confundirse entre sí. La descentralización es lo esencial, el federalismo una de sus expresiones fundamentales

2.3. Concepto de Descentralización.

La noción de descentralización es compleja, se utiliza de manera por demás prolija pues lo mismo evoca una comunidad local, la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos con poder propio, la transferencia de funciones, la reubicación geográfica de actividades y

recursos, las características de una organización o el acercamiento entre gobernantes y gobernados; pero cabe señalar, que a pesar de que abarca múltiples ámbitos, en todos los casos se postula como lo opuesto a la concentración y a la centralización.

Es así, que la descentralización se presenta como una alternativa de combatir la centralización cuyo origen se encuentra en la necesidad histórica de los Estados, sobre todo de los modernos cuyos antecedentes mostraban dispersión, de lograr la integración de su territorio, la unidad nacional y la existencia de valores comunes y válidos para una sociedad. Esos factores a favor de la integración política, social y cultural, son reforzados con argumentos de seguridad ante peligros y acechanzas del exterior e incluso de independencia nacional.

Lo anterior también se ha estimulado en países donde el Estado es eje del desarrollo económico. Sin pretender restar validez a estos factores, ni descalificar la evidencia histórica de su veracidad, también es cierto que con mucha frecuencia se magnifican y confabulan para impedir impulsos descentralizadores que implican revertir tendencias y abrir nuevas vías de participación, legitimar instituciones y reformas y perfeccionar el equilibrio político y la pluralidad.

De este breve preámbulo, en el que se precisa la importancia y función de la descentralización, partiremos para estudiar algunos conceptos que se han formulado en torno a esta figura. Para ello, comenzaremos por citar la definición que nos ofrece el Diccionario de la Lengua Española en el que la palabra descentralización significa “acción y efecto de descentralizar, y esta última, transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.¹⁹

¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 118.

Para Rafael de Pina Vara la descentralización es, “la actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos.”²⁰

Descentralización para el derecho administrativo es, “una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público”²¹.

Para Gabino Fraga “la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central”.²²

Otra definición sobre la figura en estudio, la explica como: “atribución de competencia a entidades separadas de la administración central, dotadas de personalidad jurídica propia y constituida por órganos propios que expresan la voluntad de tales entes. Acción y efecto de descentralizar. Se produce por el proceso de delegación de autoridad en los diferentes subordinados. Esta delegación debe ser completa, clara y suficiente. Dispersión del poder del gobierno central hacia otros niveles de gobierno.”²³

Para Serra Rojas, la descentralización consiste “en una técnica de organización de un ente público que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o, aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o

²⁰ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 28° ed., México, Porrúa, 2000, p. 244.

²¹ *Idem*.

²² Vid. Fraga Gabino, *Derecho Administrativo...* op.cit. p. 164.

²³ *Diccionario de Política*, Argentina, Valleta Ediciones, 2001, p.101.

independencia y sin dejar de tomar parte del Estado, el cual no prescinde de un poder político regulador y de la tutela administrativa".²⁴

Del análisis de las posturas expuestas hasta aquí, respecto de la descentralización, podemos concluir que se trata de una forma de organización que adopta el Estado, para desarrollar actividades que le competen y que son de interés general, mediante organismos creados por una ley o decreto, que se encuentran dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio.

También es de inferirse que, contrario a lo que pudiera pensarse, la descentralización, como antítesis de la centralización, no es un proceso o una decisión que emane siempre del poder central, sino que como se advierte, también es una facultad del órgano legislativo del Estado, pues es éste el que determina las atribuciones que han de transferirse del poder supremo del Estado a los otros niveles de gobierno. Es así, que el acto de descentralizar, implica la creación de figuras tanto de derecho público como de derecho privado. En el primer caso, estaremos frente a organismos descentralizados propiamente dicho y, en el segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Otro aspecto importante a resaltar de las comparaciones hechas a los conceptos anteriores es que, la figura de la descentralización se orienta hacia dos direcciones o ámbitos principalmente, el ámbito administrativo y la esfera política. Por lo que es necesario detallar en qué consiste cada una de estas dimensiones en las que se bifurca.

Al respecto, Rafael de Pina Vara expresa que la descentralización política, es aquella que hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía;

²⁴ Cfr. Serra Rojas, Andres, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1981, citado por Cabrero Mendoza, Enrique, *Las Políticas descentralizadoras en México (1983-1993), Logros y Desencantos*, México, Grupo Miguel Angel Porrúa, 1998, p. 74.

en cambio, la administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos.

Es así, que cuando se habla de descentralización política, se hace referencia al sistema de gobierno federal; es decir, a la relación que guardan los poderes estatales respecto de los poderes federales, cuya filosofía general corresponde a una repartición de poderes equitativa en el territorio de un Estado. Sin embargo la descentralización política entraña otro sentido lo cual tiene que ver con teorías e instituciones tendientes a limitar y balancear el poder personal para evitar el despotismo, el presidencialismo o el parlamentarismo, según sea el tipo de gobierno de que se trate; siendo común a los estados unitarios y federales la distribución del ejercicio de sus atribuciones entre órganos claramente diferenciados.

Respecto a la descentralización administrativa, como ya señalábamos, se relaciona con la forma y tamaño de las organizaciones, con los procesos de toma de decisiones, con los grados de autonomía ejecutiva y discrecionalidad y con los sistemas de control, de tutela o fiscalización que se establecen para el logro de una gestión administrativa eficaz. Por ello, la descentralización administrativa se promueve para descongestionar las decisiones, agilizar los procedimientos, responder con oportunidad a las demandas y acercar la organización y la toma de decisiones a los lugares en donde se encuentran los usuarios y se generan dichas demandas.

De esta manera, los procesos de descentralización política y descentralización administrativa obedecen a fenómenos y circunstancias diferentes; pues, ya que mientras la primera surge como una forma de combatir el despotismo o la acumulación del poder en una sola persona o ente y, por ende, lograr una distribución, no sólo cuantitativa sino además cualitativa de facultades entre los órganos del Estado; la segunda, representa una técnica que permita asegurar una eficiente gestión en la

prestación de los servicios y maximizar el uso de los recursos, por lo que se trata de un proceso y una vía para que fluyan de mejor manera los asuntos propios de la función administrativa o ejecutiva.

Empero, la creciente demanda de los servicios que debe prestar la administración pública sugiere la participación de otros entes que la auxilien en tal empresa y que no forman parte de la misma administración, por lo que la descentralización administrativa ha adoptado tres modalidades diferentes, que son: Descentralización por Servicio, por Colaboración y por Región.

La descentralización por servicio, se refiere al acto jurídico-administrativo de naturaleza legislativa por medio del cual se crea un órgano para la realización de fines específicos del Estado, para lo que se le dota de personalidad jurídica y de patrimonio propio, y ejerce una autonomía orgánica en donde la jerarquía administrativa del poder central se limita al ejercicio de facultades de vigilancia y control; la descentralización por colaboración corresponde al otorgamiento de actividades a terceros por parte del Estado y; la descentralización por región consiste en una repartición de competencias con criterio territorial, es decir, se trata de una transferencia de facultades de la administración pública federal a la administración pública local. En este tipo de administración, los entes creados, poseen además de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía política y no se hayan bajo el control jerárquico del transmisor.

De esta breve exposición sobre las formas de la descentralización administrativa podemos desprender la diferencia que las separa y la cual consiste en que la descentralización por servicio y la descentralización por región realizan la actividad pública que tienen encargada, en nombre y en interés del Estado, esto debido a que, siendo el Estado una persona moral, requiere personas físicas que expresen su voluntad y, al expresarla, lo hacen como órganos del propio Estado; en cambio, la descentralización por

colaboración se caracteriza por no constituir parte integrante de la organización administrativa.

Es así, como concluimos el estudio breve pero detallado de la figura de la Descentralización en su aspecto general, es decir, como la forma a la que recurren los Estados contemporáneos para hacer más eficiente la dinámica de su administración pública y como el medio idóneo que conduce al equilibrio de los poderes que convergen dentro del propio Estado.

Sin embargo, ahora nos ceñiremos al estudio de esta figura, pero en lo concerniente al estado que guarda en nuestro país. Al respecto nuestra Constitución Política contempla la descentralización administrativa en su artículo 90 en el que se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal; a su vez, la ley reglamentaria de este artículo en su primer precepto reconoce como parte integrante de la administración pública paraestatal a los organismos descentralizados. En cuanto a la descentralización política, su fundamento jurídico es el artículo 49 de nuestra Carta Magna, que divide el ejercicio del Supremo Poder de la Federación entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

De esta manera, nos damos cuenta que la descentralización tiene plena vigencia, que no aplicación, en nuestro país; debido a que México, como muchos otros países organizados formalmente de acuerdo a los principios federales, se ha visto obligado, en el curso de su historia, a desarrollar un alto grado de centralismo administrativo producto, como bien lo señalamos en párrafos anteriores de este mismo trabajo, de las tendencias separatistas de ciertos sectores del país; otras veces para combatir las intervenciones extranjeras o las crisis económicas y sociales. Sin embargo, una vez que desaparecieron las causas que condujeron a tal centralización, los sistemas empleados para llevarla a cabo no siempre se revisaron o atenuaron.

Pese a ello, nuestro régimen federal ha evolucionado en dirección natural hacia la cohesión que debe existir entre las partes que forman una entidad política total, como es el Estado Mexicano. Tal cohesión sólo puede lograrse mediante el fortalecimiento de los poderes federales, únicos que pueden resolver los problemas de variada índole que afectan a los intereses nacionales.

Si en sus orígenes nuestro país presentaba una unidad política centralizada, a esta misma unidad ha llegado México, pero con caracteres de descentralización. Ya se ha superado la etapa del federalismo como sistema jurídico-político de organización estatal o como forma de estado en que había estados libres y soberanos capaces de segregarse de la entidad total.

La incorporación de México al ritmo evolutivo de la civilización actual en sus múltiples aspectos y la personalidad internacional de nuestro país como nación compacta, deseosa de consolidar el respeto que ha conquistado en el mundo y de realizar su propia identidad en lo social, económico y jurídico y de resolver sus problemas en estos órdenes, son los imperativos que desde no poco tiempo han marcado el destino del régimen federal, en el sentido de concentrar en una sola directriz las funciones gubernativas del estado nacional.

Las constituciones de 1857 y 1917, al ampliar el radio de acción de los poderes federales, han contribuido al fortalecimiento de México como nación unitaria; y aunque a este propósito se hayan restringido las autonomía de los estados, no por ello se ha incidido en el centralismo, pues mientras constitucionalmente éstos conserven su autonomía democrática, el signo de nuestra forma estatal será el federal con sus propias peculiaridades, a pesar de que su connotación se aleje de la clásica idea federalista, que se antoja anacrónica y peligrosa.

Por lo que, en la actualidad, la descentralización en México, se presenta como una alternativa viable para revertir la concentración y centralización del poder, y por esta razón el Estado ha emprendido una serie de acciones que le permitan realizar su cometido. Dichas acciones se hacen palpables, principalmente en las reformas hechas al artículo 115 las cuales serán materia de un estudio posterior.

Por lo acotado hasta aquí, concluimos que la descentralización, entendida como el procedimiento más adecuado para acrecentar la efectividad de las organizaciones, la gestión de la actividad social y las funciones a cargo de los Estados, es un proceso que conlleva el relativo a la toma de decisiones, por lo que esa responsabilidad debe ser compartida y aceptada por los integrantes de la sociedad política y de la sociedad civil, en la esfera de gobierno en que se ubiquen y en la circunscripción en que habiten.

Así, la descentralización es una vía no solamente para que fluyan de mejor manera los asuntos propios de la función administrativa o ejecutiva, sino también, para fortalecer el sistema federal, el cual es producto de la descentralización política, ya que no puede hablarse de federalismo, si éste se encuentra fincado en terreno abonado por la centralización del poder, un sistema así, no tiene opción de realización plena, se queda en mera noción doctrinaria. En cambio, cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política que, unida a la democracia moderna, permite que la representación geográfica (provincial, regional, comunal, municipal) de un país sea amplia y efectiva.

Se ha mostrado hasta aquí que la descentralización no es una cuestión simple, sino que comprende varios aspectos que conjuntados pueden mostrarnos los alcances y el real significado de una política que se postula como tal. Según puede percibirse, el significado de las políticas de

descentralización es muy vasto, pero debe enmarcarse en una visión de desarrollo. El crecimiento y equilibrio entre niveles de decisión debe ser el objetivo de toda acción descentralizadora. El significado específico de lo anterior es que todo proceso de descentralización tiene como finalidad el de transitar de una estructura casi monopólica de poder a una de tipo oligopólica donde se puedan detectar una gama de núcleos periféricos de decisión con un nivel considerable de autonomía en relación con el núcleo central de decisión.

Es así, que por el federalismo, un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política, da cabida a la equidad institucional y material, se fortalece la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad, contrastes y deseos de la comunidad política. La descentralización real debe ser una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento; más aún en una sociedad contrastada, diversa y plural.

Hasta aquí damos por concluido el estudio y análisis de las tres figuras fundamentales que conforman al Estado Mexicano: el Municipio, el Federalismo y las Descentralización. Ahora pasaremos a su estudio desde el punto de vista de la función que les corresponde desempeñar en el llamado Nuevo Federalismo, lo cual es el objeto medular de este trabajo de investigación.

CAPITULO 3

FUNCIÓN DEL MUNICIPIO.

3.1. Proceso de Descentralización del Municipio.

Al término de la Revolución Mexicana, el país se encontraba en una situación caótica, pues había que reconstruir y fortalecer las instituciones, impulsar la economía y satisfacer las demandas de la sociedad. Estos fueron algunos de los factores que propiciaron que el gobierno federal posrevolucionario asumiera funciones por sobre los estados y los municipios, lo que provocó el crecimiento de las facultades de la federación ya que se promovió su intervención, a través de su sector paraestatal, para dirigir el desarrollo nacional, creándose un centralismo cuyas manifestaciones se podían observar en los ámbitos poblacional, económico, financiero, comercial y de servicios.

Fue así, que importantes atribuciones municipales, eran desarrolladas directamente por la federación, por lo que este nivel de gobierno fue despojado de sus recursos y de sus capacidades para realizar sus atribuciones, lo que provocó al mismo tiempo la extinción del poder municipal. En consecuencia, los Municipios se han visto obligados a solicitar el apoyo económico de los estados y la federación, mermando con ello cada vez más su autonomía y generando un círculo vicioso, el cual consiste en que los municipios han perdido su autonomía porque son pobres y como son pobres requieren de la intervención estatal y federal, la cual repercute en una mayor dependencia que tiende a empobrecerlos aún más

Pero no sólo en el aspecto económico se presentó la dinámica centralizadora del poder federal, pues también en el ámbito político ha prevalecido este proceso centralizador del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la

formación de una estructura piramidal de distribución del poder, en la que al Municipio le ha correspondido el último escalón, lo que también se ha manifestado en la falta de autonomía que padece la institución Municipal.

Sin embargo, al paso del tiempo este centralismo se convirtió en una carga contraproducente para continuar orientando el desarrollo. Se hizo evidente, que la dinámica centralizadora posrevolucionaria había llegado a sus límites de eficacia y se encontraba en una etapa de rendimientos decrecientes y aún negativos; por lo que a partir de la década de los 70 empezó en nuestro país un movimiento por restaurar el equilibrio en el desarrollo frente a los obstáculos del centralismo, aunque las acciones predominantes fueron de carácter desconcentrador y deslocalizador, es decir, se fomentó el traslado de actividades productivas, de servicio y de administración de un territorio a otro, pero sin registrarse modificaciones en el orden decisonal del objeto del traslado.

Durante los últimos años sin embargo, es cuando se profundiza el combate al centralismo mediante la estrategia del nuevo federalismo, cuyo principio fundamental descansa en la descentralización, tanto política como administrativa, del poder. En este proceso de descentralización el Municipio no ha quedado al margen, pues al contrario, es precisamente en torno a él que se ha iniciado esta tendencia descentralizadora; lo cual no podía haber sido de otra manera si tomamos en cuenta que, como lo hemos reseñado a lo largo de este trabajo, el Municipio es la institución jurídico-política de más prosapia en nuestro país, pues él ya existía aún antes del surgimiento de los Estados que conformaron la Federación Mexicana.

A pesar de ello, el Municipio mexicano a lo largo de su historia, no ha recibido el trato que merece, quedando constreñido a la calidad de simple órgano administrativo dependiente o subordinado del poder federal y estatal, y al que se le han encomendado la realización de funciones mínimas cuyo carácter es netamente administrativo.

Es por ello, que ha comenzado una pugna constante por otorgarle al Municipio las atribuciones que le corresponden y la autonomía que necesita para llevarlas a cabo. Al respecto se han realizado una serie de reformas al artículo 115 de nuestra Constitución, las que han marcado el inicio del proceso descentralizador en el seno del Municipio.

Estas reformas han sido numerosas y muy variadas respecto de los temas sobre los que han versado, sin embargo, y a pesar de que todas tienen un común denominador que las hace iguales y el cual consiste en que a través de ellas, se ha llevado a cabo el proceso descentralizador del Municipio; no es sino hasta la reforma de 1983 cuyos alcances fueron muy significativos, que el Municipio adquiere un grado considerable de autonomía motivada por la descentralización que se produjo a raíz de dicha reforma la cual contiene aportaciones de gran trascendencia que, en síntesis, son las siguientes:

1. Se consolida la personalidad jurídica del Municipio para que ésta se considere por sí sola suficiente para ejercer la facultad reglamentaria de los ayuntamientos (bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general).
2. Se otorga seguridad jurídica a los ayuntamientos, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales en los procedimientos de suspensión de ayuntamiento, declaración de desaparición de los mismos y suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros; estos procedimientos tienen que fundarse y motivarse en la ley local que al efecto se expida; se otorga a los afectados la garantía constitucional de audiencia y se requiere de quórum calificado (dos terceras partes) para que el congreso local decida.

3. La autonomía municipal se refrenda con el establecimiento de la hacienda municipal; ya que se precisa un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndole básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria, se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales, el destino del gasto público esta garantizado y depositado a la exclusividad en su aprobación en los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y, las legislaturas locales coparticipan con los ayuntamientos para que su atributo de autonomía municipal se adecue a los ingresos municipales previstos, que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan, y que en definitiva, se garantice una honrada gestión administrativa municipal, mediante la aprobación de su ley de ingresos, la contratación de empréstitos y la aprobación de su cuenta pública anual.

4. Se fija un ámbito competencial mínimo del Municipio referente a los servicios públicos que estarán a cargo del mismo, y se precisan sus facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias tales como la protección ecológica, la regulación de la tendencia de la tierra y del crecimiento urbano.

5. En el campo de las relaciones laborales municipales, se otorga seguridad jurídica a los servidores públicos, debiendo las legislaturas estatales expedir leyes que regulen la función pública municipal, con base en el artículo 123 de la Constitución General y sus disposiciones reglamentarias.

6. Se prevé la sindicalización o asociación municipal, previo acuerdo de sus ayuntamientos para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo. Con ello, se puede tender hacia el reagrupamiento municipal en función de su unidad nacional, como

respuesta a su pulverización y como factor promotor del desarrollo regional.

Es así, que estos aspectos inician definitivamente el proceso de reversión de la minimización competencial y el debilitamiento económico y político del Municipio; proceso que ha sido continuado a través de reformas posteriores al mismo precepto constitucional cuyos resultados han redundado en la vigorización del Municipio en los ámbitos político, administrativo, social, económico y cultural.

Como ejemplo de lo anterior tenemos, que el marco del Sistema Nacional de Salud, y según lo disponen las leyes de salud estatales, en materia de salubridad local, corresponde a los gobiernos estatales y a los municipales, el ejercicio de la regulación, la operación y el control sanitario de determinadas actividades, servicios y establecimientos, por ejemplo: mercados, rastros, limpieza pública y centros de reunión y espectáculos.

Con este basamento competencial, los ayuntamientos son autoridades sanitarias locales en la esfera de su jurisdicción, encargados de diversas materias de salubridad local y, con pleno respeto a su autonomía constitucional, apoyan determinados programas, federales o estatales, de salubridad general, tales como saneamiento básico, educación para la salud, planificación familiar, control de enfermedades transmisibles, control de alimentos y bebidas, entre otros.

De esta manera, el nuevo artículo 115 constitucional es el cimiento del proceso de descentralización del Municipio, cuyos logros se han visto reflejados en el robustecimiento de las haciendas municipales, la modernización de su administración pública y en la expansión de sus facultades. Empero, con todo y los avances tan significativos que se han logrado en lo concerniente a descentralizar el poder federal, es evidente que aún falta mucho camino por recorrer pues así nos lo señalan los grandes

desequilibrios que existen en cuanto a la distribución de facultades en los tres niveles de gobierno. Pero sin duda, estos logros representan, como ya dijimos, el inicio de un proceso descentralizador, impulsado por el primer nivel de gobierno de la Federación.

Pese a lo anterior, consideramos que, si bien es cierto que la tendencia actual del nuevo federalismo es lograr un equilibrio de las facultades políticas y administrativas entre los tres niveles de gobierno; no menos cierto resulta, que si la distribución de facultades recae en gobiernos en los que su población o sociedad no se encuentran preparados para recibir y mucho menos para administrar ese nuevo poder, entonces nos encontramos ante una situación en la que de nada sirve que se descentralice el poder hacia otras entidades jurídico-políticas si éstas no lo van a ejercer por no encontrarse organizadas, por lo que estaríamos ante la presencia de un poder inútil y muerto que, por ende, no cumple su cometido de fortalecer el Sistema Federal Mexicano, de lo que se concluye que, descentralizar no sólo implica la redistribución del poder, no sólo es repartir y esparcir el poder existente, el poder ya creado, sino además, incluye la posibilidad fundamental de crear nuevos poderes a parte del centro, poderes que equilibren a otros poderes.

Bajo esta tesitura debemos señalar que el proceso de descentralización del Municipio no es una tarea exclusiva del gobierno federal, sino también implica la participación paralela de la sociedad municipal organizada; por lo que el fortalecimiento municipal debe iniciarse también al interior del propio Municipio. Si el Municipio no genera su propio poder social, no podrá atraer hacia sí otros poderes económicos los cuales representan un factor indispensable para que se logre la consolidación de la autonomía municipal.

La descentralización se fundamenta en el ejercicio pleno del Municipio autónomo. Descentralización y Municipio forman una unidad y realizan un

mismo movimiento. Pero este movimiento no puede provenir solamente de las decisiones de los grandes centros de poder; tiene que estar fundado en la participación de la comunidad que habita el Municipio. No se puede poner en actividad un Municipio si su comunidad no lo desea.

Desarrollar económicamente al Municipio, implica desarrollarlo políticamente. Para que el Municipio pueda ejercer actividad, primero tiene que organizar a la sociedad y generar poder. La política es el fundamento para extender la actividad económica; por ello, para que la descentralización sea efectiva, tiene que arraigarse en el poder social, sólo el poder social es capaz de oponerse a las tendencias centralizadoras, y por ende, representa el factor indispensable, aunado a la políticas implementadas por el gobierno federal, para que el proceso de descentralización del Municipio siga su curso y desemboque en el resurgimiento de un Municipio mexicano fortalecido y verdaderamente autónomo.

3.2. Importancia del Municipio en la Administración Descentralizada

Para iniciar este apartado, comenzaremos por dar un concepto de administración, la cual, en términos generales, es la actividad que se realiza para cuidar ciertos intereses, ya sean propios o ajenos, privados o públicos, pero en cualquier forma, entraña en sí mismo, el cuidado, conservación, rendimiento de los bienes y prestación de servicios a su cargo.

Llevado este concepto a la administración pública podemos decir, que dicha actividad, es la atención de los intereses públicos a su cargo para el cumplimiento de los fines del Estado. Por último, si adaptamos este criterio al municipio, podemos decir que, es la actividad a cargo del ayuntamiento, o sea del presidente municipal, síndicos y regidores para el cuidado, la conservación y aprovechamiento de los bienes y la prestación de los servicios en forma adecuada y constante, en beneficio de los miembros de la sociedad municipal.

Es así, que dentro de la administración pública, al Municipio le corresponde la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad vital, así como también de las necesidades colectivas, es decir, corresponde al Municipio los servicios públicos básicos, los que son urgencia inmediata para la vida misma de la comunidad municipal. Los servicios públicos que deben ser prestados por el Municipio los encontramos enlistados en el artículo 115 de nuestra constitución en su fracción III que a la letra dice:

Artículo 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:

Fracción 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;
- 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;
- i) Las demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

A primera vista podría parecer que los servicios públicos que debe prestar el Municipio no representan mayor relevancia, sin embargo, creemos que esta es una apreciación errónea debido a que gracias a las reformas al artículo 115 constitucional se le ha otorgado el reconocimiento expreso al Municipio de representar la comunidad básica y el primer nivel de gobierno dentro del sistema federal. Además, se hizo la asignación de las obligaciones mínimas que en materia de servicios públicos debe desempeñar el Municipio y los cuales son considerados indispensables para el desarrollo de la vida municipal.

Pues bien, estos dos pronunciamientos resultan suficientes para asegurar, sin lugar a dudas, que los Municipios constituyen verdaderas comunidades de fines totales y, los fines totales, le imponen al Municipio el imperativo de mirar y de procurar por todos los medios a su alcance el desarrollo y el progreso de la comunidad en todos los órdenes: social, político, material y económico; tanto respecto al grupo organizado como a cada familia y aún, a cada miembro de la comunidad municipal. Los indicados servicios mínimos, sólo permiten suponer que son lo mínimo a realizar por parte del Municipio, dejando plenamente abiertas las puertas para la acción máxima y total hacia otros servicios y ámbitos.

De esta manera, a nuestro juicio, ha quedado demostrado que el papel que le toca desempeñar al Municipio en la administración descentralizada es de un valor incuestionable en cuanto a su importancia, debido a que es precisamente en el ámbito municipal en el que se desarrolla la actividad diaria de la población que conforma al Estado Mexicano y, es precisamente en el Municipio en donde surgen las necesidades básicas de esta población, por lo que es a la Administración Pública Municipal a la que le corresponde dar satisfacción a estas demandas, en este hecho, estriba la importancia de la actividad pública municipal en la Administración Descentralizada.

Sin embargo, no podemos soslayar que hasta ahora uno de los grandes obstáculos que frenan el desarrollo del Municipio es que éste recibe de los gobiernos estatal y federal un escaso, aunque hoy en día creciente, financiamiento que no le permite satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. A ello se debe que el gobierno municipal haya sufrido descrédito frente a los ciudadanos y haya perdido autoridad y legitimidad al aparecer como mal administrador de los intereses de la colectividad.

Así, mientras menos recursos económicos tiene el gobierno y la administración municipales, menos pueden satisfacer las necesidades de la colectividad, la que se ve obligada a formar organizaciones sociales que resuelvan problemas, necesidades o expectativas específicas; actúan como verdaderos factores reales de poder que ejercen presión para llevar sus demandas hacia los otros dos niveles de gobierno cuya consecuencia natural es el nacimiento de conflictos nacionales que se pudieron haber evitado con una distribución más equitativa de los ingresos por la Federación.

Este desencanto de la sociedad en sus gobiernos locales es la razón por la que, desde nuestro punto de vista se ha minimizado la función y la importancia que tiene el Municipio dentro de la Administración Descentralizada; desde que se comprende si lo apreciamos desde la óptica planteada en estas líneas, pero que de ninguna manera se justifica, porque si analizamos detenidamente cada una de las funciones que realiza el Municipio nos daremos cuenta que no podían ni pueden ser otras que no sean aquellas que vayan encaminadas a satisfacer demandas comunes a toda la sociedad que habita en el territorio municipal, de tal manera que esta población se sienta satisfecha con la administración de su gobierno y haya entre ellos una comunión perfecta que permita una verdadera participación ciudadana en el ser y quehacer de su Municipio; una población casada con

la idea de que sin su participación nunca será posible el desarrollo de su Municipio.

Para demostrar esta aseveración citaremos como ejemplos algunas de las facultades atribuidas al gobierno federal conforme a lo preceptuado en los numerales 25 y 89 de nuestra Constitución:

Artículo 25. Párrafo primero. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...

Párrafo segundo. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

Fracción VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

Fracción X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales...

Como se puede apreciar de estos preceptos constitucionales, se desprende que la actividad político-administrativa que le corresponde desempeñar al poder federal, responde estrictamente a hechos o actividades que son de interés nacional, es decir, se trata de facultades expresamente concedidas al gobierno federal pero que involucran y atañen a toda la comunidad mexicana.

Pues bien, esto es exactamente lo mismo que pasa con las funciones, en este caso de índole administrativa, que le toca desempeñar al Municipio,

las que, si se comparan con las que debe llevar a cabo el Estado, revisten la misma importancia porque ambas implican la responsabilidad de velar por los intereses de una sociedad de la cual ellos son responsables.

3.3. El Municipio, Punto de Partida para el Desarrollo del Federalismo Mexicano.

Como lo señalamos en líneas anteriores, la descentralización no podría llevarse a cabo en México, si no es mediante su fuente política más legítima: la sana, plena y rica vida de un genuino federalismo. En este sentido, la solución se encuentra en un nuevo federalismo mexicano, basado en un poderoso protagonismo político, económico y administrativo de la institución del Municipio Autónomo.¹

No podría darse ningún éxito en los procesos de descentralización si éstos se desarrollaran a partir de estructuras gubernamentales centrales y al margen de la participación directa de los Municipios. Una descentralización así, sería una descentralización tecnocrática, no democrática, y contraria a los principios del nuevo federalismo. Por lo que a través del Municipio se puede alcanzar un alto grado de eficacia del sistema federal mexicano, sobre todo si se logra el principio del Municipio Autónomo, pues realmente éste propicia una efectiva participación ciudadana y conlleva a un fortalecimiento de las estructuras municipales. Edna Ramírez, afirma que: “fortalecer el federalismo significa al mismo tiempo fortalecer al municipio”.²

López Sosa Eduardo, a contrario sensu; afirma que fortalecer el municipio significa fortalecer al mismo tiempo el federalismo; pues sin la vigorización del municipio, los estados de la república no podrán alcanzar la energía necesaria para ser factible, viable y vigente el sistema federal.

¹ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano* .op cit. p. 151

² Ramírez Gaxiola, Edna. *El perfil del Municipio para el siglo XXI, Participación Ciudadana, Eficiencia Administrativa y Federalismo Real. El Municipio Mexicano de Cara al siglo XXI, México, UAEM, 1993.*

Ante estas dos aseveraciones, nosotros concluimos que aunque causan la impresión de ser excluyentes, se trata de postulados que se complementan y se corresponden debido a que, si bien es cierto que el desenvolvimiento real en la vida práctica del sistema federal conllevaría el respectivo fortalecimiento del Municipio, ya que éste contaría con más y mejores atribuciones; además su participación en los ingresos del Estado sería más equitativa lo que le procurarían el aseguramiento de mayores ingresos que le servirían para contar con una hacienda pública suficiente que sea capaz de dar solución a las demandas de su comunidad.

Sin embargo, también es cierto que éste fortalecimiento a la institución Municipal, devendría en un fortalecimiento del Federalismo Mexicano, el cual consiste básicamente en la descentralización de facultades, del poder federal, hacia los otros niveles de gobierno; por lo que si no hay descentralización, no hay federalismo. Es así, que la descentralización de funciones y de poder hacia el Municipio implica la realización efectiva del Federalismo. Por estas razones es que afirmamos que de una u otra forma, el Municipio representa el punto de inicio hacia la consolidación de nuestro actual régimen de Estado.

Sirve de sustento a nuestra aseveración lo que acertadamente expresa Marroquín al afirmar que la renovación Municipal, “no debe ser vista como un proyecto aislado o independiente del sistema federalista, ni tampoco como un mero subproducto del mismo. Renovación Municipal y fortalecimiento federalista por ende, deben ser procesos vinculados, simultáneos y mutuamente reforzantes”. Si se adopta una posición ortodoxa de la expresión constitucional de que los Municipios son la base de la organización administrativa de los estados, para de ahí concluir que lo que suceda con los Municipios es una materia estrictamente estatal, puede conducir a insuficiencias de la misma dimensión de la afirmación de que primero es preciso fortalecer el federalismo, entendiéndolo por ello

fundamentalmente la descentralización hacia los estados, para dejar como tarea posterior la renovación Municipal.³

Fortalecer nuestro federalismo, y en consecuencia, descentralizar la vida de la nación, es asegurar no solamente la variedad y pluralidad, sino además, y muy esencialmente, asegurar la unidad y destino como armazón que refleje un Estado Federal unido por esa plural variedad de una vida municipal plena. Un federalismo enriquecido con nuevas responsabilidades a cargo de las entidades federativas y de los municipios es, en los actuales momentos, la respuesta más genuina, realista y prometedora, a las crecientes necesidades de nuestra patria, y la respuesta más eficaz al difícil equilibrio que debe darse entre el poder federal, los poderes de los estados y el poder municipal.⁴

Por ello, la modernización y fortalecimiento económico y político del Municipio constituyen la mejor vía para consolidar el federalismo. Al fortalecer el Municipio se revitalizan la estructura y el principal eje del sistema político mexicano. En suma, la idea del Municipio, como primer nivel de gobierno, es muy profunda, muy rica en sugerencias, única manera de fortalecer el federalismo mexicano.

3.4. El Federalismo y el Municipio.

La idea federal ha sido una fuerza que atraviesa la historia de México. Penetra, se difunde, se transforma constantemente en nuestro devenir. Cuando examinamos el régimen federal, tenemos forzosamente que convenir que hacia él parecen dirigirse todos los caminos de nuestro destino; es así como en los tres movimientos sociales de mayor envergadura que hemos experimentado: la independencia, la reforma y la revolución, triunfa

³ Cfr. Marroquín Pineda, José Manuel. *Análisis del Programa para un Nuevo Federalismo, Diálogo y Debate*, número 4, enero-marzo, 1998, p. 198. citado por Valencia Carmona, Salvador. *El Municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005, p. 534.

⁴ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, op. Cit. p. 152.

tal régimen y se plasma en las constituciones de 1824, 1857 y 1917, las cuales responden a las gestas referidas.

Es por ello, que el régimen federal constituye, como se advierte, un serio desafío para el Estado Mexicano. Su avance, su solución o fondo pueden convertirlo en formidable instrumento renovador y estratégico, que equilibre los distintos niveles de gobierno y promueva el desarrollo integral de estados y municipios.

Como se observa, la tendencia federalista de nuestro país, incluye la participación del Municipio. Lo cual no podía ser de otra forma si tomamos en cuenta que los regímenes federales actuales, apuntan hacia un tránsito del federalismo clásico al federalismo moderno. Como bien es sabido, la idea era distribuir el poder estatal en los niveles territoriales existentes, de modo que a cada uno de ellos incumbía por disposición constitucional una esfera de atribuciones que ejercía de manera autónoma. El sistema federal clásico se distingue, en síntesis, por la separación de las instancias de gobierno.

En cambio, el federalismo moderno, parte de una nueva concepción de la distribución del poder. En la doctrina, para denominar este fenómeno se utiliza la expresión “nuevo federalismo”, que se encarna en el plano concreto en instrumentos de cooperación.

Es cierto que desde sus inicios el gobierno federal implicó colaboración, pero ahora se trata de algo más; se pretende integrar en un mismo mecanismo a los distintos niveles de gobierno antes separados y correspondientes. De la nueva filosofía federalista han surgido mecanismos de colaboración tanto horizontal como vertical muy interesantes que se manifiestan, entre otros aspectos, en la coordinación legislativa, en convenios interestatales, en cooperación administrativa, financiera o programas específicos de carácter social.

Se viene abriendo paso en la teoría y en la práctica mexicana esta moderna concepción federalista. En la doctrina se concuerda en que las modernas relaciones intergubernamentales tienen que montarse en un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios, en diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, que introduzca medidas que permitan nuevas formas de relación entre el gobierno federal, el estatal y el municipal. Se habla así de un federalismo coordinado o de cooperación más moderno en el que todos los componentes del pacto federal intervengan en la toma de decisiones para resolver los problemas del Estado

Por lo dicho, se puede afirmar de forma categórica, que la construcción de un federalismo mexicano real y no nominal, debe tener como consecuencia natural y obligada la participación e integración del Municipio en los procesos de toma de decisiones. Esto se desprende debido a que, el nuevo federalismo tiene como característica esencial el de ser un sistema participativo, en el que se debe sumar y no restar, multiplicar y no dividir. Un federalismo en el que participación significa interacción entre los distintos niveles de gobierno que haga del aparato público un todo funcional que sirva al ciudadano con eficiencia y oportunidad. El federalismo debe impulsar y ampliar la participación, y reafirmarse como lo que es, un mecanismo de división y descentralización del poder, sobre la base de un principio territorial.

Por lo anterior es de inferirse que, Federalismo y Municipio son binomio indisoluble de fuerza ante los retos que plantea la nueva concepción de este sistema, en el que la tendencia es hacia la unión y la cooperación. En este sentido, la participación del Municipio representa un elemento indispensable en la práctica del nuevo federalismo; y el nuevo federalismo representa la oportunidad, para que el Municipio, concurra, junto con los otros dos niveles de gobierno, al proceso de toma de decisiones que involucran la atención de las necesidades de toda la población de nuestro país.

3.5. Función del Municipio en el Federalismo Actual.

Los países del mundo son escenarios reiterativos de mayores movimientos sociales emergentes, reivindicativos o demandantes de nuevos satisfactores. Ante este contexto el Municipio mexicano juega un papel primordial, porque es la base de nuestra estructura político-administrativa y en él tienen lugar los problemas de la vida cotidiana de la comunidad y es donde surgen la infinidad de fenómenos, pequeños o grandes, pero continuos, que afectan más próximamente la convivencia de la población.

Por lo que es en éste nivel de gobierno en el que se puede lograr una verdadera participación ciudadana cuyo protagonismo sirva para darle realización plena a la democracia, pues desde nuestro punto de vista, la democracia es algo articulado que se constituye de abajo hacia arriba, y en éste sentido, la base son los Municipios, donde el pueblo debe tener participación directa e inmediata. Señala Otto Gonnwein, que la democracia sólo tiene posibilidad de desarrollarse bien en gran escala, ahí donde se ejerce y realiza diariamente en forma práctica y en pequeña escala.⁵

Al respecto cabe señalar que coincidimos plenamente con este autor, pues baste para confirmar su aseveración el ejemplo que nos proporcionan las *polis* griegas, las cuales eran ciudades pequeñas en su mayoría, y de esa característica es precisamente de donde emanó su éxito, pues las decisiones objetivas sobre los problemas que las aquejaban, las tomaban sus propios habitantes con absoluta independencia. Si trasladamos esta visión a la función que le corresponde realizar al Municipio en el federalismo actual, diríamos que debe equiparse a la que efectuaban las *polis griegas*; es decir, le corresponde al Municipio ser un verdadero promotor de la participación ciudadana en la toma de decisiones al interior de su propio Municipio.

⁵ Cfr. Otto Gonnwein. *Derecho Municipal Alemán*, p.96 citado por Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*, op. cit. p. 152.

No debemos olvidar que la población que integra el Municipio tiene una cualidad que la identifica y que hace más trascendente la acción de éste, su cualidad es que dicha población esta integrada en una asociación de vecindad, vinculada por lazos de sangre, por un mismo pasado histórico, con identidad de costumbres y tradiciones, en suma, sus creencias, necesidades y fines son comunes; por lo que la grandeza y bienestar de su Municipio depende de la tarea que en forma colectiva realicen para mejorarlo.

García Oviedo pondera que “en el Municipio hay también espíritu dotado de conciencia y sentimientos, existe un verdadero espíritu municipal, que hace al Municipio lo que el patriotismo a la Nación...savia vigorosa de un organismo que expande su fuerza, convirtiéndola en oriente y guía de la vida del Estado”.⁶

Este espíritu del que habla García Oviedo, se forma por la solidaridad e integración de los vecinos, por ello, el Municipio debe encontrar la vía adecuada para que los vecinos se integren y canalicen su expresión e inquietudes en pro del fortalecimiento de esa asociación de vecindad; por lo que, la función primordial del Municipio es el gobierno directo de la asociación de vecindad, el gobierno del Municipio por sus propios vecinos, quienes son los que conocen mejor los problemas, por ello pueden resolverlos mejor si el Municipio promueve su participación en el análisis de los problemas, en la toma de decisiones y en la vigilancia sobre la forma en que se ejecutan las decisiones aprobadas. La participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas tiende a responsabilizar al individuo y a la comunidad en su conjunto.

Es por ello que el Municipio debe adoptar el papel de promotor de la participación colectiva, debe captar la vocación de sus ciudadanos para servir a su comunidad, ya que para la satisfacción de las necesidades

⁶ Cfr. García Oviedo, Carlos. *Derecho Administrativo*, p. 392. citado por Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*, op. cit. p. 151.

comunes se requiere de la participación del mayor número de vecinos que estudien el problema, opinen acerca de las soluciones y la más idónea debe ser aquella que este de acuerdo con la conciencia general.

Cuando los vecinos no han coadyuvado en la toma de decisiones, desconfían de la eficacia de la solución, se abstienen de participar, critican las acciones y desconfían de sus autoridades; por ello es importante combatir la apatía, la indolencia, el desinterés de los vecinos, dándoles la participación debida en su Municipio.

El Municipio debe fomentar y promover el espíritu de participación en cada uno de sus vecinos, motivándolos a conocer las necesidades y problemas de su entorno, ya que sólo logrará su desarrollo cuando se fusionen los esfuerzos de vecinos y gobierno municipal, con amplia conciencia de colaboración, con identidad de fines y decidida actitud de participación.

Por otra parte, los procesos de planeación deben ser democráticos y también en cuanto a las necesidades sentidas por los vecinos; el Estado debe planear desde las bases y no desde la cúspide, el Municipio es el instrumento más idóneo para generar información veraz y oportuna, cuando su población es participativa.

El único ente capaz de captar la participación auténtica y real de los vecinos es el Municipio; es difícil que la Federación o el Estado puedan regular, encauzar o responder a la organización de la participación popular, entre más alejado se encuentre el auténtico poder de los vecinos, más se propicia el desentendimiento y la apatía.

La democracia en el Municipio, se inicia en la elección del ayuntamiento, que es un órgano de autoridad, representativo de la voluntad popular y por ello, debe estar integrado por vecinos, que son los únicos que

conocen plenamente las condiciones particulares y muy peculiares de cada Municipio; por esta razón, le corresponde al ayuntamiento, organizar la participación popular; esta participación debe estar bien regulada para no propiciar fricciones con la autoridad formal, ya que los órganos de desarrollo de la comunidad no deben ser agrupaciones que sustituyan a la autoridad, sino que deben ser instrumentos de asesoramiento, de consulta, de gestoría, a las cuales se debe tomar en cuenta, cuando las acciones del gobierno afecten sus intereses vecinales.

Es por ello que el papel del Municipio en el nuevo federalismo es de una importancia creciente que se ve reflejada en la ampliación de sus facultades y en su proceso de consolidación como primer nivel de gobierno; porque sin duda, en este proceso de vigorización del Municipio, es indispensable que se precise y reconozca la naturaleza jurídica del Municipio para que a partir de esa premisa se le otorgue la autonomía que requiere para desempeñar las funciones que le han sido encomendadas y, de esa manera, se convierta en el satisfactor eficiente de las necesidades de su comunidad.

Sin embargo, para que al Municipio se le otorgue el poder que reclama, es necesario que el sea el motor que promueva su propio poder y con ello, logre atraer hacia sí otros poderes. De esto se desprende otra de las funciones que le corresponde realizar al Municipio como parte integrante del pacto federal; esta es, la de organizar a su comunidad para generar un efectivo poder social que le permita aprovechar la utilización de los recursos humanos, naturales, financieros y materiales con que cuenta y así generar sus propios ingresos que le permitan atraer más poder económico.

Al respecto cabe señalar, que la mayor parte de las doctrinas no positivistas, coinciden “en que el poder político nace de dentro de la comunidad, de la sociedad, del grupo en cuestión. No proviene de fuera, ni se recibe de fuera. Y, por si fuera poco, dicho poder se legitima, no sólo

haciendo referencia a la fuente original de donde emana, sino argumentando el principio de la suprema necesidad, que Rousseau interpreta como el principio de supervivencia, y que otras corrientes pactistas lo relacionan con la idea de los fines totales, que igualmente es una consecuencia de la idea de supervivencia".⁷

Lo anterior sirve para afirmar que, sin la participación organizada de los ciudadanos del Municipio no podrá consolidarse su autonomía. El Municipio no será autónomo si su pasividad continua alimentando su dependencia respecto al poder central. La autonomía se debe ganar día a día, realizándola, reafirmandola mediante la participación activa y organizada de la sociedad.

Es muy importante que los vecinos del Municipio cambien de actitud y dejen de esperar que todos sus problemas se les resuelvan en el centro, deben confiar en su propio esfuerzo y en sus propias autoridades para resolver sus problemas; pues es bien sabido, que cuando las cosas funcionan, cuando proyectos teóricos se ponen en práctica y arrojan resultados positivos, en ese momento todos los entes poderosos, tanto política como económicamente, vuelven su interés hacia esos proyectos, invierten en ellos y los hacen suyos.

Visto así, podría pensarse que de nada sirve el esfuerzo realizado para crear comunidades productivas que sean capaces de autosatisfacer sus necesidades, porque inmediatamente el poder federal intervendría y las subsumiría en su esfera de competencia; sin embargo es precisamente en esta situación cuando se puede apreciar claramente lo que se ha manifestado acerca del poder que detenta una comunidad organizada, porque en el momento en que han logrado que el gobierno federal dirija su mirada a su municipalidad, para confirmar que la sociedad organizada es detentadora de un poder incuestionable e indestructible que le permite

⁷ Vázquez, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986,p.124.

además, impedir la imposición de políticas centralizadoras; por lo que su poder sólo debe servirle para atraer más poder y nunca para doblegarse ante el poder del gobierno central.

Por lo dicho, y tal como nos lo demuestra la historia, el poder de una sociedad organizada ha sido capaz de cambiar los espacios territoriales de los imperios, de los reinos, de las naciones y de los Estados; y por lo tanto el Municipio debe organizar a su comunidad para que esta organización se traduzca en el poder que el Municipio requiere para constituirse en un nivel de gobierno autónomo capaz de dirigir su propio actuar y dejar de estar bajo la tutela de los gobiernos estatal y federal.

Otra función del Municipio, que resulta de la participación ciudadana, es la que se refiere a la de un gobierno de intermediación. Cuando la sociedad está detrás de las decisiones tomadas por el gobierno local, con organizaciones reales, ya sea de origen independiente o incluso propiciadas por otras instancias de gobierno, pero finalmente reales, por representativas y participativas en condiciones de libertad de los individuos, el gobierno local tiende a incrementar sensiblemente sus posibilidades de acción, a pesar de la escasez de recursos financieros, de los conflictos generados por la contienda interpartidaria o del descuido de los administradores públicos.

El gobierno municipal en efecto, suele ser más eficaz cuando se asume a sí mismo como un gobierno de intermediación, en el que los ciudadanos participan porque desean hacerlo con libertad, y porque encuentran un ambiente favorable a la participación. No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando esas organizaciones son gestadas arbitrariamente por el propio gobierno local para atender asuntos políticos, ni mucho menos cuando el gobierno se resiste abiertamente a propuestas presentadas por esos grupos organizados; es decir, cuando el gobierno local pretende actuar sobre la sociedad, y no con la sociedad. La resistencia o la manipulación de organizaciones sociales generan, a la larga, mayores conflictos.

La anterior situación, se torna a la inversa cuando, en una relación de ida y vuelta entre organizaciones sociales y gobiernos locales, ambos se fortalecen. Pero esa tendencia sólo se encuentra a partir de dos condiciones: la libre organización de los individuos que conlleva la de su voluntad individual de participar en asuntos colectivos y un ambiente favorable a esa participación, en busca de soluciones puntuales para problemas concretos de la vida municipal.

Por lo demás, y por encima de las organizaciones perdurables, que con frecuencia tienden a transformar sus propósitos iniciales para convertirse en nuevos espacios de poder, están las pequeñas organizaciones, las que se dan de manera espontánea en torno a problemas o necesidades específicas, y que encuentran en el gobierno municipal, al intermediario propicio para canalizar sus esfuerzos. Un gobierno de intermediación, entre la sociedad organizada y las soluciones que no siempre dependen de los Municipios, representa otra de las funciones que le corresponde realizar al Municipio en el contexto del federalismo actual.

Por último, y más allá de los recursos o de las reclamaciones de autonomía jurídica, hemos encontrado que hay un recurso *sui generis* en manos de los municipios, cuya importancia suele pasar inadvertida, recurso que está ligado a la idea del gobierno de intermediación, nos referimos a la capacidad reglamentaria del ayuntamiento; a sus posibilidades de establecer reglas del juego para la vida comunitaria, que no sólo respondan a las demandas planteadas por la organización ciudadana, sino que sirvan además para reducir los márgenes de incertidumbre que suelen generar numerosos conflictos en la esfera municipal.

Pero léase bien: reglas del juego y no imposiciones sobre los comportamientos sociales. Nunca será lo mismo generar una normatividad, una reglamentación que obedezca a las inquietudes de la sociedad organizada, que tratar de llevar a la sociedad por un solo camino a fuerza de

leyes; la primera forma de entender las reglas del juego, produce certidumbre y ofrece cauces para nuevas iniciativas sociales; la segunda, de talante autoritario, produce rechazo y nuevos problemas.

Reglamentación entendida como reglas del juego o como instrucciones autoritarias que atraviesan por muy diversos problemas concretos de la vida municipal: el comercio ambulante y la reubicación de vendedores en mercados públicos; la reorganización del servicio de recolección de basura, con participación ciudadana; las vialidades; la zonificación urbana y la forma de expedición de licencias de construcción y sus motivos específicos; la apertura y localización de locales comerciales y, muy especialmente, de los dedicados al expendio de bebidas alcohólicas, o el funcionamiento completo del servicio de policía y tránsito, por citar sólo algunos de los ejemplos más frecuentes, suelen ser reglamentaciones clave en cualquiera de ambos sentidos: como causa de innumerables conflictos o como motores de nuevas formas de organización ciudadana, en las que el Municipio puede tener una intervención directa y muy eficaz si pone en uso su capacidad de conciliar los intereses locales.

Por lo tanto, gobierno de intermediación entre la sociedad organizada y los niveles superiores de la administración pública, con capacidad propia de gestión social, de gestión pública y de reglamentación jurídica parecen ser funciones sumamente importantes del Municipio en el federalismo actual.

En suma, las funciones del Municipio en la actualidad son pues, de una importancia evidente en el fortalecimiento y revaloración del federalismo mexicano. Son oportunidades promisorias de progreso, desarrollo y crecimiento. Pero también hay riesgos, y los más sólo pueden afectar cuando se desarticula la unidad federalista y el equilibrio de poderes. Con el nuevo federalismo al tiempo que se asegura el desarrollo de los órdenes de gobierno, se fortalece la República.

Por lo anterior, y aunque sabemos que no existe concordancia total entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales como consecuencia de una serie de factores sociales, económicos y políticos; también estamos conscientes de que cuando se promulgó la constitución de 1917, rigió en un país completamente diferente al actual: en estas décadas, México ha pasado de ser un país esencialmente agrícola, a uno en vías de industrialización, con nueve veces más habitantes, donde el pluralismo político es una realidad. La Constitución ha regido todos estos cambios y, a través de las reformas constitucionales, se ha ido actualizando y abriendo cauces jurídicos a una realidad que constantemente se modifica.

Ha sido una norma con abundantes disposiciones programáticas, y una de sus características es que, poco a poco, algunos de esos programas e ideales se han ido convirtiendo en realidad. Las normas programáticas fueron, han sido y son banderas de lucha y metas por alcanzar. La Constitución Mexicana, como casi todas las constituciones del mundo, incorpora elementos utópicos que quedan fijados como metas que la sociedad debe de ir consiguiendo en el futuro; su inclusión en el texto constitucional no supone un ejercicio de poesía jurídica o de ilusionismo político, pues a partir de ese momento despliegan algunos efectos normativos que son ya un principio de cambio de las disposiciones programáticas, de forma que no queden como pura retórica y vayan adquiriendo significados jurídicos concretos.

En esta situación se encuentran la institución del Municipio autónomo y la del federalismo, como sueños largamente acariciados desde la independencia de nuestra nación y plasmados en la Constitución de 1917 como dos de sus principales postulados. Es por ello, que la realización plena de estas dos figuras en la época actual de México, debe representar un imperativo para toda la sociedad mexicana; porque de ella depende, en gran medida, su definitiva consolidación, vigencia y eficacia.

CAPITULO 4

DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO.

4.1. Observaciones a la Dinámica Actual de la Descentralización en México.

La descentralización en nuestro país ha estado caracterizada, como ya lo hemos señalado, por ser un proceso de desconcentración más que de descentralización, esto debido a que el Estado en su afán de pretender otorgar más atribuciones a los otros dos niveles de gobierno, lo que ha hecho es desplazar sus órganos, empresas o dependencias hacia el territorio de estas entidades federativas y de los Municipios, para de esta manera seguir siendo, la federación, quien realice las funciones que por su propia naturaleza corresponden a los dos referidos niveles de gobierno.

Otra simulación por parte del Estado para aparentar un proceso descentralizador, ha sido la celebración de convenios, establecidos en la propia Constitución, entre la federación y los estados y entre estos y los Municipios, lo que provoca que en los más de los casos, sea el propio Estado el que termine realizando, de manera exclusiva, los proyectos u obras, o sea quien preste los servicios. Esto debido a que las entidades federativas y en especial los Municipios, no cuentan con los recursos económicos suficientes que les permitan invertir en tales proyectos, por lo que se ven en la necesidad de delegar su participación en la federación y así ésta, sigue siendo la que recibe los provechos por los servicios que presta o por las obras que realiza.

Sin embargo, estos no son los únicos desaciertos que ha tenido la dinámica descentralizadora emprendida por el Estado; ya que ha incurrido en otros errores, como es el que se refiere al hecho de que se le otorguen atribuciones, en número considerable y de gran relevancia a los otros dos

integrantes del pacto federal, sin estudiar de manera minuciosa y responsable la capacidad de estos, tanto en su estructura administrativa como en su aspecto económico, para llevarlas a cabo, lo que provocó que las funciones de los gobiernos municipales se congestionaran y así, los gobiernos municipales vivieron un proceso en el que se ampliaban las responsabilidades, todo ello en un marco de confusión y de alteración de sus ritmos regionales, no exento de caos y muy frecuentemente generador de inestabilidades y debilitamiento institucional.

De lo anterior se infiere que, la descentralización en nuestro país no se ha realizado en forma adecuada; pues, cuando no se le confunde con un proceso de desconcentración, se efectúa de manera por demás acelerada, lo que ha propiciado que se convierta en una opción ineficaz para fortalecer al Municipio y por ende, para fortalecer al federalismo.

También es preciso señalar, que las iniciativas y propuestas de descentralización siempre surgen del poder central, es en él, en el que se han gestado las formas, mecanismos y alcances del proceso, por lo que, bajo esta tesitura, de ninguna manera se puede considerar que nos encontramos ante la presencia de una política descentralizadora, sino que se trata de mandatos, emitidos por el gobierno federal, hacia los gobiernos municipales para que éstos lleven a cabo ciertas funciones operativas en diversos ámbitos de política pública.

Al respecto, y a manera de ejemplo, citamos el caso de los recursos económicos que el Estado le asigna a los Municipios, que en la mayoría de los casos, sino es que en todos, se trata de fondos o ingresos etiquetados, entendidos según los criterios de la federación y no de los ayuntamientos. Esta es una práctica frecuente en el proceso de descentralización que ha emprendido el Estado y por lo mismo, esta tendencia no puede sustraerse a la crítica de quienes pensamos que, siendo el Municipio el que tiene un mejor conocimiento de las carencias y demandas de su población, es obvio

pensar que debe ser el propio Municipio el que, haciendo valer su carácter de órgano autónomo, decida de manera unilateral la forma en que habrá de invertir o distribuir los ingresos que recibe de la federación.

Otro ejemplo de la subordinación a la que están sometidos los Municipios lo encontramos en el presupuesto de ingresos de los mismos, el cual debe ser aprobado por las legislaturas de los Estados, hecho que constituye una flagrante violación a la autonomía de dicho nivel de gobierno y, al mismo tiempo, una equívoca apreciación de lo que es la descentralización, pues ésta constituye la forma mediante la cual se delega el poder a otros, para que éstos realicen de manera autónoma las funciones que les han conferido sin la necesidad de consultar, en todo momento, a quienes les otorgaron ese poder, es decir, debe tratarse de entes autónomos cuyo actuar no este en función de lo que dispongan otros órganos.

Vistas así las cosas, se puede concluir válidamente que en nuestro país, no se ha realizado a cabalidad una dinámica descentralizadora, sino que se trata de una centralización disfrazada, en la que el gobierno federal sigue conservando sus atribuciones y por lo tanto, continua acrecentando sus fuentes de ingresos mediante la invasión de competencias y vulnerando la autonomía de los Municipios.

Situación que no nos extraña, pues sabemos que desde sus inicios nuestro país adoptó una tendencia de centralización del poder cuyo depositario es el presidente de la República y en este sentido, es el que ostenta el acaparamiento de una gran cantidad de funciones de la mayor importancia para el país. Sin embargo, estamos seguros de que si esta tendencia no se revierte, se vislumbra un fracaso absoluto del proceso descentralizador que se ha iniciado con el propósito de fortalecer al Municipio.

4.2. Propuestas para el Mejor Funcionamiento de la Administración Pública Descentralizada.

Estamos conscientes que la actual tendencia por volver a darle vigencia al sistema federal y demostrar su eficacia como la mejor forma para organizar a un Estado, implica infaliblemente, la existencia de un proceso de descentralización de las facultades del poder central hacia los dos niveles restantes de la federación. De esto se concluye, que este proceso conlleva al mismo tiempo, la necesidad por parte de los entes receptores de estas nuevas tareas, de contar con organismos especializados, servidores públicos técnicamente más preparados, una infraestructura adecuada y en fin, una moderna administración pública, que les permita realizar, de manera eficiente y eficaz todas las nuevas atribuciones que les corresponden como resultado del proceso de descentralización.

En este sentido, no podemos soslayar, que actualmente, los Municipios cuentan con escasa y, en la mayoría de los casos, nula administración pública que se debe, sin duda, a los pocos recursos económicos con los que cuentan para realizar esta actividad. De lo anterior, se concluyen dos cosas: la primera, que los Municipios no tienen una adecuada administración pública que les permita atender las necesidades básicas, consideradas como fundamentales de su población; la segunda, es la que se refiere al hecho de que si los Municipios no cuenta con todo un aparato administrativo se hace evidente que no pueden poner a funcionar algo que no existe, esto se debe a no cuentan con el dinero que requieren para organizar una eficiente administración pública que atienda las demandas de su población.

Así las cosas, una adecuada distribución de la riqueza captada por la federación, se convierte en la primera condición para que los Municipios se encuentren en la posibilidad de contar con una administración pública que sea capaz de satisfacer eficazmente los requerimientos de su comunidad.

Esto, porque el proceso de descentralización entraña la consecuencia natural de que los Municipios verán aumentadas en número considerable sus atribuciones y en este sentido, deberán contar con servidores públicos capacitados que puedan llevar a cabo esas actividades y con una mejor infraestructura que comprenda, básicamente, instalaciones decorosas y equipo suficiente para realizar su trabajo.

Lo anterior, no se antoja imposible pese a que todos sabemos, que una de las principales causas que impiden el desarrollo de los Municipios es la falta de dinero, y en consecuencia, el problema real radica en saber de dónde va a salir el dinero para que el Municipio pueda realizar sus funciones de manera adecuada.

Nosotros creemos que siendo el proceso de descentralización el instrumento mediante el cual se le atribuyen más funciones y facultades a los Municipios, es lógico pensar que ese incremento debe ir acompañado de mayores ingresos o recursos económicos, de otra manera, no puede entenderse que la federación deposite en los Municipios algunas de sus facultades y al mismo tiempo no le traslade los recursos necesarios para que las lleve a cabo; entonces dónde queda o en qué se invierte el dinero que el Estado empleaba en realizar esas mismas actividades y que ahora le corresponden al Municipio.

Como se puede apreciar, el tema de la falta de dinero se presenta como el obstáculo insalvable para que la federación le asigne recursos suficientes a los Municipios. Pero en nuestra opinión, ésta no es una excusa válida, pues nos queda claro que una de las principales razones del Estado para justificar el acaparamiento de la mayor parte de los ingresos que percibe el país, lo constituye precisamente, el gran número de atribuciones y funciones que tiene a su cargo. Bajo este contexto, si el Estado ya no va a prestar o a realizar esas actividades, entonces ya no necesita ese dinero y por lo tanto, debe otorgárselo a quién sí va a prestar esos servicios y en

consecuencia requiere de recursos económicos suficientes para hacerlo; pues nadie dijo que con la descentralización la federación iba a ahorrar, sino que se va a quitar algunas de sus responsabilidades para que la atención a las demandas de la población sea más ágil y eficaz, pero estas dos cosas sólo se logran con una adecuada asignación de recursos económicos y no con una total austeridad.

Otro aspecto importante a considerar en la dinámica descentralizadora en lo concerniente a la administración pública es, que ésta debería ser una descentralización horizontal y vertical; horizontal, porque debe implicar un proceso en el que se involucre a todos los integrantes de la federación, un proceso en el que los tres niveles de gobierno concurren con el mismo valor y peso en la toma de decisiones; vertical, porque es cierto que en una concepción clásica, la descentralización debe realizarse del centro hacia las periferias es decir, del Estado hacia las entidades federativas y necesariamente, a los Municipios; pero también, debe de haber descentralización de los Municipios a los estados, y de los estados a la federación, de tal suerte que el último nivel en la pirámide de la descentralización, sea el portavoz que lleve a los otros niveles lo que a la sociedad le preocupa y le ocupa en su acontecer cotidiano.

Es por ello, que una de las soluciones más viables para garantizar una adecuada administración pública descentralizada es la que tiene que ver con la de superar la barrera de la departamentalización en el ejercicio de las atribuciones dentro de nuestro sistema federal, debido a que, según nuestro actual desarrollo político, la regla es que cada autoridad ejerza las funciones que la Constitución y las leyes le otorgan, sin coordinarse para su ejercicio, porque son exclusivas y excluyentes de cada una de las autoridades.

Esta tendencia que beneficia las responsabilidades de las autoridades, aísla a los Municipios al enfrentar los problemas comunes de la ciudadanía que no tiene porque reconocer los límites competenciales entre

los Municipios y los gobiernos estatales y federales. De esta manera, la falsa autonomía que gozan los Municipios se confunde con su aislamiento en el ejercicio de sus funciones, sin coordinación ni complementación por parte de las demás autoridades.

Para fundar lo anterior, baste mencionar que todas las facultades de bienestar, seguridad y de emergencia que requiere la ciudadanía tienen como primera instancia y consideran responsable directo ante la comunidad que sirven, a los funcionarios municipales, comenzando por su presidente municipal. Pero ellos no tienen la autoridad para hacer cambiar su legislación deficiente, ni para aplicar la legislación eficiente pues se trata, como ya dijimos, de leyes impuestas por mandato de los gobiernos estatal y federal y que en la mayoría de los casos son leyes que no se adecúan al diario vivir de la población municipal es decir, no fueron hechas pensando en las necesidades del Municipio, sino que son normas creadas para otro tipo de sociedad, con características diferentes a las de la población que se desenvuelve en un entorno municipal.

Es así, que nuestro sistema ha construido un barroco e irracional sistema de esclusas, donde se fragmenta a la autoridad en múltiples autoridades de todos los niveles con distintos mandos, y se deja a las municipales en el nivel más bajo de la escala, sin ninguna posibilidad de hacer ni decidir nada sobre los cotidianos asuntos que afectan a su comunidad.

La solución es otorgar a los Municipios, y en este caso a los ayuntamientos y a los presidentes municipales, la facultad para aplicar las leyes federales y estatales y decidir con imperio sobre cualquier problema relacionado con dicha aplicación, dotándolos de la facultad de mando sobre las demás autoridades involucradas, fueren del nivel gubernativo que fuesen, con una facultad de veto o revocación por parte de la autoridad a quien por ley le correspondería la aplicación de la ley correspondiente.

En caso de que la autoridad municipal no fuere capaz de arrogarse dicha facultad, la autoridad estatal tendría que asumir la responsabilidad por ministerio de ley, y de la misma manera, dentro del ámbito de su competencia, la autoridad federal haría lo mismo respecto de la autoridad estatal.

Por lo expuesto, y si tomamos en cuenta que los Municipios deben ir solucionando poco a poco los problemas relacionados con los recursos económicos, con la capacitación de sus funcionarios y servidores públicos, así como lo que tiene que ver con la modernización de sus instalaciones, se hace necesario que el proceso de descentralización, sea un proceso que contemple los siguientes aspectos:

- a)** Debe atender a las características particulares de las instancias receptoras, en virtud de la compleja diversidad de los Municipios existentes al día de hoy.

- b)** Debe ser un proceso gradual que fomente las capacidades locales a través de mecanismos de apoyo y capacitación.

- c)** Debe instrumentarse bajo principios de eficacia, es decir, se previene que su aplicación no genere problemas derivados que compliquen su instrumentación.

De esta manera concluimos que, para que no suceda lo que ha ocurrido en los anteriores intentos de descentralización que ha intentado nuestro país, y los Municipios puedan desempeñar sus nuevas atribuciones de una manera más eficaz y pronta logrando así el bienestar de su población y la confianza de la misma en sus autoridades, lo que contribuiría al desarrollo de los Municipios y a su consolidación como un auténtico integrante del pacto federal, la descentralización debe ser un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de

competencias constitucionales entre la Federación, Estados y Municipios, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno.

Lo anterior implica una reforma en el seno del artículo 124 constitucional que deberá enfocarse a diseñar un catálogo en el que se señale con toda precisión las atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno y en el que evidentemente se reservarían para la federación aquellas cuestiones de suma importancia para el Estado.

Al respecto, se hace preciso señalar, que actualmente el artículo 124 de nuestra Constitución, sigue la fórmula residual de competencias por lo que no se contemplan facultades expresas para los estados, como sí lo hace para la federación y los Municipios, lo que evidentemente trae confusiones a las entidades federativas al no tener perfectamente definidas sus atribuciones. Por ello creemos necesario, como ya dijimos, que se modifique el citado precepto constitucional a fin de que cada parte integrante de la federación cuente explícitamente con una lista de atribuciones a realizar.

También es preciso aclarar, que con la redistribución de competencias en ningún momento se pretende debilitar a la federación, pues en nuestra concepción, la distribución equitativa del poder debe ser un factor que contribuya a entrelazar jurisdicciones superpuestas en una relación de coordinación y correspondencia recíproca. Esto es, no se trata de que cada nivel de gobierno analice qué le toca realizar de manera exclusiva, sino que le corresponde compartir sin que alguno de los tres predomine sobre los otros dos. Pues una auténtica separación de competencias, no trata de crear estancos o parcelas de poder, sino poderes con un mismo peso y valor que concurren en la toman de decisiones en beneficio de la comunidad a la que representan.

4.3. Ejercicio Pleno del Federalismo como Resultado de los Cambios en las Atribuciones del Municipio.

Sostenemos sin temor a equivocarnos, que cualquiera que fuese la reforma al sistema federal que se realizara, orientada a su funcionamiento y al logro de su vigencia plena, debe considerar dos temas o puntos importantes sin los cuales el federalismo en nuestro país no tendrá un ejercicio pleno. La primera, es la que se refiere a la modificación del régimen político respecto de uno de sus elementos estructurales definitorios que es por supuesto, la forma de gobierno presidencial. Pues no podemos olvidar que el régimen presidencialista que ha prevalecido en nuestro país desde hace ya varias décadas, ha sido el principal causante de la centralización del poder en el Estado Mexicano. Recordemos algunos de los elementos teóricos y de las realidades prácticas que han propiciado la adopción y vigencia de este sistema.

1. El sistema presidencialista implica la concentración de la porción cualitativa y cuantitativamente más importante de las funciones de gobierno en una sola persona que es, el presidente de la República, el cual no es políticamente responsable de sus decisiones ante ningún otro órgano constituido.

2. La federación mexicana es una federación ficticia o creada hacia adentro, precisamente a partir del centro, extendiéndose a la periferia. El fenómeno de descentralización del poder consistente en la asignación de una competencia autónoma a favor de las partes que integran un territorio, no es privativo de la forma de organización federal, pudiendo presentarse en Estados que no adoptan esta forma de estado.

3. El sistema federal mexicano se crea entonces, a partir de un propósito descentralizador, pero enmarcado en un esquema presidencialista de concentración del poder. En tal virtud, no sólo la distribución política y

jurídico-formal de competencias entre los tres niveles de gobierno que forman el pacto federal, se produjo con base en las decisiones del centro, sino la observancia y la aplicación real de esa estructura federal, dependieron en su momento, dependen ahora en muchos sentidos y según lo previsible, dependerán en el futuro cercano de la voluntad de los poderes de la República.

4. Los más importantes elementos estructurales y funcionales del sistema político mexicano, que contribuyeron al ejercicio centralizado, autoritario y prácticamente ilimitado del poder en manos del ejecutivo federal, concurren también a la anulación fáctica de buena parte de la competencia que en términos descriptivos corresponde desempeñar de manera autónoma a los Municipios.

5. Un Congreso de la Unión sometido al ejecutivo federal y un partido político del que éste era jefe indiscutible, cumplieron durante mucho tiempo las funciones de orientación y control directos o indirectos de las acciones de los poderes locales. En línea descendente este esquema presidencialista se ha reflejado en las entidades federativas, de poderes locales a municipales.

6. Así pues, existe una incompatibilidad de fondo entre la esencia del federalismo, que es la descentralización del poder y la característica fundamental del presidencialismo, que es su concentración. Consecuentemente es de advertirse una imposibilidad práctica para impulsar la vigencia plena del federalismo, si se mantiene intacto el sistema presidencialista.

La segunda condición para lograr el ejercicio pleno de nuestro sistema federal, se refiere a la autonomía de la que debe gozar el Municipio, la cual sólo puede darse a través de una reforma constitucional que contemple los siguientes aspectos:

1. Reforma jurídica. El Municipio mexicano ha recibido una regulación muy amplia en nuestro orden jurídico, la cual se encuentra dispersa en una gran cantidad de leyes federales que en ocasiones, contienen normas que se contradicen entre sí. Es por ello que, juzgamos aconsejable realizar una evaluación de los principios constitucionales y legales que lo rigen en el orden federal; aquéllos para examinar cómo han operado en la práctica, y si es preciso mejorarlos, y éstos con el ánimo de reunirlos en un cuerpo de leyes que le impriman coherencia y eliminen contradicciones.

Entre las medidas que pueden implementarse para la reforma jurídica están las siguientes: a) expedir una ley reglamentaria del artículo 115, con el carácter de ley marco, en la cual se recojan los principios y mecanismos generales que deben regir a la institución, aquellos que le son comunes a todos los Municipios; b) se deben incorporar a dicha ley todas las disposiciones ahora diseminadas en varias leyes federales; c) las Constituciones particulares de los estados, las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos vinculados con la materia, es menester que se correspondan con los avances que ha habido en la Constitución federal, pero también conviene que no sean copia servil de las normas primarias e introduzcan innovaciones que propicien el desarrollo de los Municipios; d) los ayuntamientos necesitan promover la expedición o actualización, en su caso, de los reglamentos y normas necesarios para las actividades municipales, en muchos casos anticuados, para poder contar con un verdadero código municipal; e) para resolver los conflictos que puedan presentarse entre los Municipios y los gobiernos de los estados deben establecerse instancias y órganos de carácter constitucional, legal y administrativo a nivel local, a los cuales se les dote de imparcialidad y puedan ganar la confianza de la ciudadanía.

Quizá la medida más discutible sea la expedición de una ley reglamentaria, en virtud de que un sector de la doctrina considera que esta idea está perdiendo fuerza, sobre todo a la luz de los argumentos de que

una ley de esta naturaleza atentaría contra los estados y la autonomía municipal, ya que sería expedida por un poder federal, en este caso el Congreso de la Unión. Otro argumento en contra de esta propuesta es que necesariamente una ley reglamentaria no podría observar las especificidades que, en razón de la ya mencionada heterogeneidad, presentan los Municipios del país.¹

Los referidos argumentos, desde nuestra óptica, no son contundentes. Pues consideramos que es posible y deseable expedir una ley reglamentaria, la cual no necesariamente será restrictiva de los Municipios; antes al contrario, puede ser un ordenamiento que amplíe y diversifique los derechos y las garantías que actualmente dichos entes poseen.

Como ya dijimos, se propone que esta ley contenga aquellas normas que puedan servir como referencia a los Municipios para que a partir de ella, ellos puedan darse, un marco jurídico propio que se adecue a sus necesidades, de esta manera, y al mismo tiempo, se resolvería una de las demandas municipales más anheladas, esta es sin duda, la relativa a la facultad legislativa de los Municipios; ya que como se observa, se les daría a los gobiernos municipales la autonomía de dictar su propia ley o carta municipal tomando como marco de referencia la ley reglamentaria del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

A continuación, y para continuar con los aspectos que darían forma y contenido a la ley reglamentaria que se propone para otorgarle certeza en su actuar a los Municipios, se citan algunos otros temas que contribuirían al logro de tal empresa. En primer lugar, tenemos el relativo a la duración en el cargo de los presidentes municipales, pues este tema ha representado un problema serio que impide la continuidad de los programas de desarrollo en los Municipios, ya que su gestión por un periodo de tres años se considera

¹ Cfr. Marroquín Pineda, José Manuel. *Análisis del Programa para un Nuevo Federalismo*, p. 158. citado por Valencia Carmona, Salvador. *Constitución, Municipio y Reforma*, México, Porrúa, 2002, p. 541.

insuficiente, por lo que al respecto también se ha planteado la necesidad de que la reelección se presente como el medio a través del cual se ponga fin a al problema de las gestiones fugaces e ineficaces de los presidentes municipales. De lo anterior se concluye que la reelección sería otro de los tópicos que pasarán a integrar el contenido de esta ley común a todos los Municipios.

Por último, mencionaremos la figura del plebiscito en la cual la población municipal tendría el instrumento ideal para que revocarán el mandato conferido a aquellos funcionarios y autoridades municipales, que a su parecer no han cubierto sus expectativas y antes y al contrario han utilizado su poder en demerito de la población que los eligió.

Como se aprecia, se han tocado tres aspectos fundamentales que han sido motivo de acaloradas discusiones en todos los foros en los que se tratan y al mismo tiempo se discute sobre su inclusión o no en nuestro sistema político-jurídico. Nosotros pensamos que se trata de dos figuras jurídicas cuya adopción y práctica en nuestro país, ya no debe postergarse, pues su prohibición se justificó en aquellos momentos en que nuestra Nación apenas se sobreponía de una dictadura a ultranza.

Sin embargo, en estos tiempos modernos en los que contamos con una ciudadanía comprometida e inmersa y participativa en los asuntos que le atañen y afectan, se hace indispensable volver la vista hacia las figuras de la reelección y el plebiscito para que la comunidad por fin pueda ejercer su derecho natural de otorgar el poder a quien ellos consideran que es el más acto para desempeñarlo y garantizarles el bienestar común que desean; al mismo tiempo, también pueden tener la facultad de quitar ese mismo poder a quien no es digno de detentarlo.

Otro propósito de esta ley reglamentaria sería, en primer lugar, desarrollar y enriquecer los principios constitucionales sobre el Municipio;

además, podría reunir la serie de disposiciones hasta ahora dispersas en la legislación federal, y que frecuentemente los propios funcionarios municipales ignoran, para así imprimirles coherencia y despejar ambigüedades. Pues no puede ignorarse por otro lado, que en ocasiones los gobiernos de los estados han pervertido los principios constitucionales, y tampoco puede dejar de pensarse que en el futuro dichos gobiernos tenderán a ser más fuertes, como consecuencia de los cambios políticos que se avecinan, por lo cual, es oportuno fijar reglas para su correcto operar y afinar procedimientos para resolver las diferencias entre las entidades locales y los Municipios, para evitar posibles cacicazgos y retrocesos en el orden político.

La ley reglamentaria del artículo 115, por último, se limitará a establecer los principios y mecanismos de coordinación básicos que deben privar en el orden municipal, pero con estricto respeto a la autonomía de los Municipios, que ciertamente se inspirarían en los referidos principios, pero que sería su decisión exclusiva adecuarlos a sus especificidades y particular contexto.

Desde luego, el supuesto lógico y político de dicha ley reglamentaria sería que se alcanzaran en las cámaras federales los consensos nacionales ahora indispensables en nuestra vida pública, mismos que implicarían la participación previa y efectiva de los diversos actores políticos, involucrándose naturalmente, en el proceso, a las propias entidades locales y a los Municipios.

2. La reforma de gobierno. El desafío medular del gobierno municipal radica en conciliar la rotación perenne de los cargos municipales que implica la necesidad del gobierno municipal de planear a mediano y largo plazo, para que sus programas y acciones no se interrumpan y tengan continuidad institucional. Es por ello, que juzgamos necesario imprimir mayor estabilidad a los cargos electivos en los Municipios, pero para evitar que se pueda caer

en oligarquías municipales, evitar su reelección indefinida y afinar los procedimientos que se recomiendan para una participación más directa del electorado. Esto podría lograrse, como ya dijimos, a través de la instauración de la figura del plebiscito para que la población municipal pudiera remover de manera sencilla a sus gobernantes municipales cuando advirtieran que no desempeñan de forma adecuada su cargo.

Además, la implantación de la figura del plebiscito, en el ámbito municipal, serviría de germen para que en un futuro se pudiera hacer lo mismo a nivel federación, ya que éste representa una posibilidad planteada en muy diversas ocasiones por los partidarios de esta idea que podría ponerse en práctica en el lugar más ideal para su maduración y consolidación jurídica, este es, en el Municipio.

3. Reforma administrativa. Casi todo esta por hacer en la reforma administrativa. Se percibe en este ámbito la dificultad que ha tenido el Municipio mexicano para poder ser eficaz y al propio tiempo democrático. Los principales funcionarios encargados de la administración y de los servicios públicos municipales son relevados normalmente cada tres años. Se derrocha experiencia y se incrementa la improvisación. Por otra parte, la planeación es un ejercicio que no ha logrado permear de manera efectiva en el Municipio, al cual también hace falta aprender a cooperar con las corporaciones de su género y vincular sus programas de manera más estrecha a su entorno regional.

En consecuencia, para mejorar la administración municipal se necesita: a) la implantación del servicio civil de carrera en la administración municipal, para que el ingreso a ella se haga por rigurosa selección, esto es, mediante el concurso de oposición o méritos; b) la promoción de los empleados y funcionarios municipales debe hacerse también en función de la antigüedad y los méritos, con las evaluaciones específicas y periódicas necesarias; c) es indispensable crear un órgano encargado del servicio civil

en los ayuntamientos, en el cual participen miembros del mismo, de los trabajadores de la corporación y representantes de la sociedad civil; d) las formas de prestación de los servicios públicos, directa o indirecta, no debe determinarse de manera dogmática, sino en función de las capacidades y características específicas de los Municipios; e) la cooperación y la asociación entre Municipios debe elevarse a meta prioritaria, en virtud de que son un poderoso instrumento que pueden utilizar para resolver problemas comunes; f) el ejercicio de la planeación demanda también de un fomento y de una asesoría sistemática en los Municipios del país, de hecho, sólo los Municipios que cuentan con los elementos técnicos y humanos en la práctica, pueden hacerlo.

Retomando el tema relativo al régimen de los servicios públicos, hasta hace algunos años, en el marco del Estado de bienestar, existía una fuerte tendencia hacia la municipalización, en la cual los Municipios asumían directamente la prestación de los servicios públicos; a este respecto, Montemartini entiende desde hace mucho a la municipalización como “una producción directa cuyos costos vienen a ser soportados por la municipalidad, y que tiene por objeto, obtener ciertos productos, a un precio unitario más bajo que aquel que se podría obtener si se recurriese a productores que trabajan en condiciones de libre competencia”; por ello mismo, esta medida era más conveniente para la moral pública, porque evitaba las filtraciones y los negocios entre los concesionarios y los funcionarios municipales.²

La situación cambió cuando advino el llamado Estado neoliberal; en muchos países del mundo los servicios públicos municipales se concesionaron cada vez con mayor frecuencia a los particulares, o cuando menos se les dejó participar de manera importante en empresas que se crearon para suministrarlos. A favor de estas medidas se argumentó la carencia de medios económicos en las comunas para la explotación directa

² Cfr. Montemartini, G. *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milán, 1902, citado por Valencia Carmona Salvador, *Constitución, Municipio y Reforma...* op. cit. p. 546.

de algunos servicios, la cuestión de la libertad de industria, la incapacidad técnica de la administración municipal, así como el que la gestión en manos de un particular era más acertada, puesto que tiene comprometido su propio interés.

Ha procurado establecer la legislación mexicana en torno al asunto, un marco flexible para ambas soluciones. Si se revisan las Constituciones locales, las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos vinculados con la materia, se comprobará que en su mayoría dedican gran parte de su articulado a regular los servicios públicos, tanto en su prestación directa como indirecta, y en las que se regula de manera más o menos extensa la intervención de los particulares en las actividades municipales.

4. La reforma hacendaria. Pese a que constitucionalmente se ha fortalecido la hacienda municipal, ésta sigue siendo un punto neurálgico y se revela insuficiente para hacer frente a las necesidades ciudadanas. La principal causa de esta situación tan desfavorable deriva del desequilibrio general que se observa en nuestro sistema fiscal, que ha dejado a la federación las fuentes de ingresos más rentables y el control, casi sin límites de la distribución de los recursos. Ante tan desolador panorama, se requiere redistribuir equitativamente las principales fuentes de ingresos entre los tres niveles de gobierno, así como establecer mecanismos de coordinación y procedimientos de participación en la recaudación federal mucho más precisos.

Para lograr una hacienda municipal más consistente se requiere: a) ampliar las fuentes de ingresos propias de los Municipios, particularmente de algunas contribuciones que le son propias y que ahora son competencia de los estados y la federación; b) la elaboración y aprobación de las leyes de ingresos municipales deben ser aprobadas por los propios Municipios, pues son ellos los que conocen más de cerca el impacto que pueden causar las cargas impositivas y la capacidad de pago del contribuyente; c) se hace

necesario que los Municipios cuenten con un ordenamiento que fije las reglas para el presupuesto de egresos, la contabilidad y el gasto público municipales; d) deben establecerse medidas para la administración y mejor aprovechamiento del patrimonio municipal; e) el sistema de coordinación fiscal debe ceder el paso a un sistema de coordinación hacendaria, que considere no sólo los ingresos, sino también los egresos, la planeación y la deuda municipales; f) los procedimientos para el otorgamiento de las participaciones y las aportaciones federales, a veces descritos en fórmulas ininteligibles para los Municipios, deben tener mayor transparencia, sencillez y establecer recursos de inconformidad pertinentes.

No nos queda duda, si bien es cierto que todas las reformas hasta aquí propuestas para consolidar la autonomía de los Municipios y de esta manera propiciar su eficaz funcionamiento que contribuya al fortalecimiento de nuestro sistema federal, son sumamente importantes y necesarias en su conjunto, no menos cierto resulta la conclusión de que es la reforma hacendaria la que se presenta como la más urgente para alcanzar este cometido.

La aseveración anterior, resulta de todo el estudio que hasta ahora hemos realizado en torno al Municipio. En dicho estudio, y desde cualquiera de los ángulos en que se ha analizado a esta institución, siempre nos hemos encontrado una constante que imposibilita al Municipio a cumplir con sus fines, esta es, la falta de recursos económicos.

Es verdad, tal y como lo hemos constatado, que el Municipio mexicano tiene muchas carencias y por ende muchos problemas a los que debe dar solución, pero también es cierto que los más de estos problemas sólo serán resueltos si el Municipio cuenta con los medios económicos suficientes para atenderlos. Para fundar esta aseveración baste con enunciar lo que señaló Alexander Hamilton respecto al dinero: “el dinero esta

considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones”.³

Nosotros concordamos, de forma absoluta con esta apreciación, pues no podemos sustraernos a la lógica de pensar que lo que mueve la formación de un Estado, es la certeza o la esperanza de que bajo su dirección y mando la población que lo integra alcanzará su bienestar. Es decir, que el fin de todo Estado, es el bienestar común. Así las cosas, es de inferirse que la única forma que tiene el Estado de cumplir con su finalidad es a través de la obtención de recursos que le permitan alcanzar sus fines.

En el ámbito municipal la situación no es diferente, es claro que el Municipio necesita dinero para cumplir sus fines y más obvio resulta que esos recursos sólo pueden provenir, más allá de una justa distribución entre los tres niveles gobiernos de los ingresos que percibe el Estado, de una autonomía hacendaria que permita a los Municipios captar ingresos de los rubros que ellos consideren pertinentes; pues es absurdo que sean las legislaturas de los entidades federativas las que decidan cuales serán las áreas tributarias de los Municipios, y aún más absurdo resulta, que permitan la exención a las empresas del impuesto predial, cuando este rubro representaría una gran fuente de ingresos para los gobiernos locales.

Por lo anterior, se hace indispensable e inaplazable la reforma hacendaria para que el Municipio pueda consagrar la autonomía que lo convertiría, entonces sí, en el primer nivel de gobierno que junto con las entidades federativas y el Estado, integran el pacto federal. Pues no cabe duda, que la esencia del federalismo la encontramos en la autonomía que deben tener las partes que conforman este sistema.

Al respecto, es de concluirse que el logro de la autonomía del Municipio representa la única forma a través de la cual se podrá dar plena vigencia al

³ Cfr. Hamilton A., Madison J. y Jay J. p. 119 citado por Alemán Velasco, Miguel. *La Revolución Federalista*, México, Ed. Diana, 2004, p. 8.

régimen federal adoptado por nuestro país, dado que el federalismo se nutre con la existencia de entes autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política.

A la vez, la descentralización representa el medio a través del cual se logrará esta empresa. Es por ello que autonomía municipal y descentralización del poder, la cual en nuestro caso involucra la necesidad imperiosa de transitar de un régimen presidencialista hacia un equilibrio armónico de los tres poderes del Estado, son las dos condiciones indispensables para que se logre un ejercicio pleno del federalismo. Pues recordemos que El nuevo federalismo tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el nuevo federalismo es capítulo incompleto y el desarrollo regional sería inviable

Sin embargo, debemos precisar que cuando nos referimos al tema de la autonomía municipal, el problema real no consiste en pugnar por una mayor o menor autonomía, sino en una autonomía eficaz o ineficaz, real o puramente formal. Es decir que lo autónomo es el cómo se ejerce la competencia, lo cual es lo que sustancialmente define el qué pueden hacer lo Municipios.

Al plantearse la ampliación o el fortalecimiento de la autonomía de los Municipios, puede fácilmente incurrirse en una confusión. Una cosa es ampliar la competencia autónoma y otra cosa es apuntalar la autonomía. Lo primero significa aumentar las facultades y atribuciones de los órganos autónomos de los Municipios. Lo segundo, en cambio, implica la conservación de la misma esfera competencial, pero el fortalecimiento de la forma como ésta se ejerce. Obviamente, se pueden plantear los dos objetivos simultáneamente, pero esto no ha sido expresado con claridad por

quienes sostienen la tesis del "nuevo federalismo" o del "fortalecimiento del régimen federal".⁴

Incrementar las atribuciones de los Municipios implica un proceso de redistribución de competencias entre los poderes de los tres niveles de gobierno, cuyo estado actual depende de lo prescrito en la Constitución federal en cuanto a ciertas decisiones políticas fundamentales, como la llamada división de poderes y la forma de gobierno presidencialista. Consecuentemente, mientras estos elementos estructurales a nivel federal no se modifiquen, la competencia de los Municipios no podrá variar sustancialmente, ni tampoco pueden modificarse en mayor medida las relaciones políticas entre los poderes de cada entidad.

En principio podría parecer menos complejo el fortalecimiento de la autonomía, es decir, de la forma como ejercen su competencia las partes integrantes de la federación. Sin embargo, esto es una mera apariencia. En el fondo, la eficacia de la autonomía es un aspecto que no se puede plantear, ni resolver por sí solo, pues es parte de una problemática global.

La vigencia de la autonomía, como forma de ejercicio del poder, depende de la remoción de los obstáculos que impiden su realización plena. Esos obstáculos no se encuentran en el ámbito de los Municipios, ni esta a su alcance, por consiguiente, su desplazamiento. De nueva cuenta se hace necesaria la transformación estructural de la forma de gobierno del Estado federal que contradice la esencia del federalismo (autonomía, descentralización) y que no es otra que el presidencialismo.

Si el nuevo federalismo o el fortalecimiento del régimen federal no es en el fondo un federalismo descriptivamente distinto al que está vigente y previsto en la Constitución, sino más bien un federalismo auténtico y eficaz, lo que equivale a decir, uno que corresponda en la práctica a lo que señalan

⁴ Covián, Miguel. Teoría Constitucional, volumen segundo, 3ª ed, México, Andrade, 2004, p. 414.

las normas constitucionales, no es solamente en su ámbito en el que deben proponerse y realizarse las reformas sustanciales para concretarlo. Los cambios tienen que producirse simultáneamente en donde se detecten elementos incompatibles y extraños a un sistema federal: un poder concentrado y un poder ilimitado.

Por ende, a manera de conclusión, sostenemos que de la modificación al sistema presidencialista, depende en gran medida la eficacia de la autonomía de los Municipios, aspecto que sin duda, es parte medular como contenido y como objetivo de lo que se ha denominado fortalecimiento del régimen federal.

Por último, afirmamos que la conclusión es sencilla, pues percibimos que entre la autonomía derivada de la Constitución y la realidad, no existe correspondencia, o por lo menos ésta es sólo parcial; de otro modo, no tendría objeto procurar la vigencia de un federalismo ya vigente, a través de la descentralización. De esta manera, estamos seguros de que sólo cuando se logre conciliar la teoría constitucional con su práctica en la vida diaria del país, respecto de la autonomía que deben gozar las partes integrantes del pacto federal; sólo cuando la descentralización descienda hasta el nivel del gobierno municipal para fortalecerlo, en ese momento se observará el ejercicio pleno de federalismo adoptado por nuestro país como la mejor forma de organizarlo y guiarlo hacia su desarrollo.

Ahora más que nunca, estamos convencidos de que estos cambios en la esfera municipal no tardarán en llegar, pues hoy existe la conciencia y la certeza de que sin ellos la realidad práctica del federalismo no será posible y por consiguiente su fortalecimiento seguirá rezagado.

CAPITULO 5

ESTUDIO COMPARATIVO DEL FEDERALISMO Y EL MUNICIPIO MEXICANO CON OTROS PAÍSES.

La ciencia jurídica de nuestros días privilegia el método comparativo. Su aplicación se ha vuelto imprescindible, porque sirve para interpretar y valorar las instituciones jurídicas de otros Estados, ello con la finalidad de mejorar nuestras normas e instituciones al aplicar las exitosas experiencias de los demás países y así, impulsar el desarrollo de nuestra nación. Al mismo tiempo, el enfoque comparativo nos hace comprender los efectos de la creciente globalización que ha trascendido también a los organismos locales, que en la actualidad, realizan una impresionante y cada vez más intensa actividad internacional.

En este sentido, los Municipios no pueden quedar exentos de un estudio comparativo, por las razones que han quedado precisadas. Por ello, en este capítulo nos enfocaremos a confrontar a tres de los modelos municipales de más tradición en la historia de tan importante figura, es decir, nos referiremos en forma breve, pero detallada, a los municipios de España, Francia y Estados Unidos de Norteamérica.

Las razones por las que elegimos los modelos municipales de estos Estados son: en principio, porque se trata de tres naciones en las que la institución municipal ha tenido, al igual que en nuestro país, una arraigada tradición como forma de división territorial y administrativa. En segundo lugar, porque el Municipio mexicano es una institución traída e implantada por España durante la época colonial que mantuvo en nuestro país por 300 años; del mismo modo, el Municipio español estuvo fuertemente influenciado por la tendencia municipalista de Francia. Por último, y respecto del comparativo del Municipio mexicano con el Municipio de los Estados Unidos de Norteamérica, cabe señalar que la razón por la que se incluyó en este

estudio es porque se trata de una figura que ha tenido un gran desarrollo y en la mayoría de los casos, se trata de ejemplos exitosos que bien vale la pena analizar.

En lo concerniente al comparativo que haremos de nuestro régimen federal con los Sistemas de Estado que adoptaron los tres países citados, se debe, en relación con la forma federal de los Estados Unidos, a que éste representa el modelo de Estado Federal por excelencia, pues fue el primer país en adoptar éste tipo de régimen y a la fecha conserva su vigencia con lo que demuestra su eficacia como la mejor forma de integrar un Estado.

Por lo que hace al comparativo del régimen federal mexicano con los regímenes centralistas de España y Francia, se hace interesante este estudio debido a que la tendencia actual de los dos últimos Estados gira en torno a una descentralización imperiosa que les permita conservar su estatus de grandes potencias en constante evolución, lo cual se ha visto seriamente mermado por el arraigado centralismo en el que, como casi todos los países, han caído y se han estancado.

Una vez expuestos los motivos que nos condujeron a realizar este estudio comparativo, pasaremos a desarrollar cada uno de los temas que integran el presente capítulo. Iniciaremos con el relativo a España y continuaremos con el correspondiente a Francia, culminaremos haciendo referencia al de los Estados Unidos de Norteamérica.

5.1. España.

La Constitución española de 1978 tiene como precedente la existencia de una dictadura, producto de una guerra civil que desembocó en un periodo de gobierno dictatorial que duró desde de 1939 a 1975 y que culminó con la muerte del general Francisco Franco. Aquí empiezan las similitudes entre ambos países, pues en España, al igual que en México, la

Constitución es el fruto de la ruptura con el antiguo régimen autoritario, dictatorial y carente de democracia; con la diferencia de que en México se inicia con un movimiento armado en 1910 y en España la transición política se da con la muerte del caudillo y de manera pacífica, evolucionando desde dentro a partir de 1975.

La dictadura franquista, al igual que la dictadura porfirista mexicana, se caracterizó por un centralismo abusivo en las decisiones políticas y en la forma de distribución del poder, por lo que después del rompimiento con el antiguo régimen, una de las principales demandas fue la reivindicación del autogobierno y la descentralización, tanto política como administrativa del Estado español.

Durante esta misma etapa histórica, en México, aunque existía nominalmente un federalismo, en la praxis los estados, y más aún, los Municipios, estaban subordinados al centro y a las decisiones del presidente de la República, y aunque no existía formalmente una dictadura, el sistema político era dominado por un partido hegemónico que era controlado por el presidente de la república en turno, y cuya forma de elección era un mero trámite constitucional.

Con todo, ambas Constituciones y la forma de Estado en ellas establecida, no son sino el resultado de las demandas del pueblo que luchó por hacerlas realidad. Son el fruto de arduas y acaloradas discusiones de grandes constituyentes que trataron de vislumbrar la mejor forma de hacer de cada una de estas dos naciones, Estados fuertes cuyo desarrollo y engrandecimiento, en todos los ámbitos, conlleve al mismo tiempo, el bienestar del pueblo al que sirven.

Una vez reseñado, los acontecimientos que originaron la elaboración y vigencia de las Constituciones que rigen a los Estados que comparamos, pasaremos a analizar las similitudes y diferencias que existen entre las

formas de Estado que adoptaron estas naciones y las cuales se encuentran previstas en sus respectivas Constituciones generales. El Estado español está organizado bajo un sistema central o unitario, conformado por comunidades autónomas las cuales se rigen de acuerdo con la Constitución española y sus respectivos Estatutos de Autonomía. El fundamento jurídico del régimen unitario español se encuentra en el artículo 2º de su Constitución que establece lo siguiente: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de todas las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”.

En lo preceptuado por el numeral segundo de la Constitución española encontramos el primer rasgo diferencial del sistema de distribución del poder entre España y México, el cual consiste en que dicho precepto no define explícitamente la estructura del Estado español, a diferencia de la Constitución mexicana que en su artículo 40 establece expresamente el sistema federal como su forma de distribución del poder político.

Sin embargo, la Constitución española establece el derecho de autonomía el cual está limitado por el principio de unidad nacional. Como podemos observar, en este precepto, encontramos una aparente concordancia con lo que señala nuestro numeral cuarenta en el que se otorga plena autonomía a las entidades federativas que integran a nuestra nación las cuales, al igual que las comunidades autonómicas españolas, están restringidas por los lineamientos establecidos en la Ley Fundamental.

Sin embargo, y respecto del atributo de autonomía del que están dotadas las comunidades autónomas de España, la doctrina ha establecido que lo que caracteriza al modelo territorial español, es el carácter dispositivo de la autonomía de sus entidades que lo conforman, llamado así porque el

derecho a la autonomía esta a disposición de todas las regiones que conforman la nación española, y sólo limitado por la propia Constitución.

Al respecto, expresamos nuestro total desacuerdo a tal afirmación, pues en nuestra opinión y como ya los señalamos en su momento, la autonomía es un atributo que les confiere a los entes que la detentan el derecho a darse sus propias reglas o disposiciones que habrán de regir su actuar, por ello, en el caso del sistema de las autonomías español, las partes que lo integran, no puede decirse que gozan de tal atributo, pues sus estatutos de autonomía no son aprobados por ellas, sino que derivan de la aprobación del poder central, siendo por tanto, leyes aprobadas por éste; a diferencia de las constituciones locales de los estados miembros de la federación mexicana, las cuales derivan directa y únicamente de la Constitución general y de un proceso constituyente privado.

Como podemos observar, las comunidades autónomas que forman al Estado español, no son contrario a lo que podría pensarse, entes autónomos, pues su actuar no sólo esta restringido por lo previsto en la Constitución general, sino que además, están subordinadas al poder central, característica esta última, de un Estado unitario por excelencia.

Una vez comparados los preceptos constitucionales en los que se expresa la forma de Estado que adoptaron los países que estamos analizando en este apartado, y habiendo quedado explicada la diferencia que existe entre ambos regímenes respecto al tipo de autonomía de la que gozan sus partes que los integran; pasaremos a analizar el precepto constitucional en el que estas naciones basan la forma de distribuir sus competencias, el cual desde nuestro punto de vista, constituye la esencia de todo sistema de Estado, pues a partir de él podemos darnos cuenta del grado de descentralización que existe en un país al constatar la cantidad de atribuciones que realiza el poder central y con ello, determinar si se trata, en la práctica, de un Estado federal o de un Estado central.

Al respecto tenemos que, en España el constituyente de 1978 no estableció las competencias fijas de las comunidades autónomas, sino que construyó un marco constitucional dentro del cual las comunidades autónomas pudieran moverse en la atribución de competencias por medio de sus estatutos de autonomía.

El sistema para la distribución de competencias entre las comunidades autónomas y el Estado, se encuentran en los artículos 148 y 149 de la Constitución española. El artículo 148 contiene un listado de 22 materias dentro de las cuales las comunidades autónomas pueden adjudicarse o no competencias, sin que en ese artículo la Constitución realice distinción ni entre las materias o el tipo de las comunidades autónomas. Con base en este precepto será la comunidad autónoma, mediante sus estatutos de autonomía, la que se encargue de tomar la decisión, sin mayor trámite que la aprobación definitiva de sus estatutos de autonomía por parte del legislador estatal. Este artículo demuestra gran flexibilidad, ya que deja al arbitrio de las comunidades autónomas si asumen o no las competencias puestas a su disposición.

Precisamente en éste precepto constitucional es en el que encontramos el carácter dispositivo que la doctrina le atribuye a la autonomía de la que gozan las comunidades autónomas del Estado central español y el cual constituye su rasgo más característico; pues no podemos dejar de apreciar su gran flexibilidad y más aún, su notable claridad que poco puede prestarse a confusiones, pues dependerá de las comunidades autónomas si asumen o no lo ahí fijado y delimitado; de tal suerte que si asumen las competencias previstas en este numeral, entonces pasarán a formar parte de su esfera de atribuciones, en el caso contrario, pasarán automáticamente a ser parte de las atribuciones estatales, ya que la cláusula residual establecida en el artículo 149.3 de la Constitución española establece que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado”.

De lo anterior se infiere que en el caso de la distribución de competencias en el sistema centralista español, la cláusula residual opera a favor del Estado a diferencia del federalismo mexicano, que en su artículo 124 establece la cláusula residual a favor de los estados miembros de la federación. La anterior diferencia es uno de los argumentos que se esgrimen para establecer que la estructura del sistema jurídico español no es federal, sin embargo, en nuestra opinión y como claramente se puede desprender de lo dicho hasta aquí, el régimen central español tiene elementos estructurales similares a los del federalismo, e incluso, es en algunos aspectos más descentralizado que en otros Estados cuyo régimen es federal.

Esta conclusión, no es sino la confirmación de lo que ya señalábamos en capítulos anteriores en relación a que lo único que distingue a los estados unitarios y a los estados federales, es el grado de descentralización que hay en cada uno de ellos; pudiendo haber Estados centralizados con marcados tintes de descentralización y viceversa, existen regímenes federales con un alto grado de centralización.

En lo relativo al artículo 149 de la Constitución española, en él se encuentra la mayor complejidad en cuanto a la definición de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, puesto que el constituyente definió cuáles eran las competencias de carácter estatal, pero dejó abierta la posibilidad para que las comunidades autónomas asuman algunas de esas competencias establecidas en un inicio sólo para el Estado.

A pesar de lo complejo que resulta interpretar y explicar el artículo en comento, la doctrina ha realizado una clasificación que nos permitirá una mejor comprensión de éste precepto. La clasificación se basa en el principio de facultades exclusivas y excluyentes, en el cual, el factor común es el campo de acción exclusivo ejercido solamente por el Estado en su conjunto. Estas competencias son las que por su naturaleza son imprescindibles para que la unión nacional pueda existir.

En relación con el tema, el Tribunal Constitucional interpretó este tipo de competencias del Estado, como una reserva absoluta, que impedía a las comunidades autónomas no ya ejercer algún tipo de competencia, sino tener siquiera institucionalmente una política propia en relación con las mismas que no fuera la que se canaliza a través del senado. Ejemplo de estas competencias son: las relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, la hacienda general o la emisión de moneda.

Como se puede apreciar, las materias sobre las que el poder central español ejerce un dominio exclusivo, no son muy distintas de aquellas en las que el Estado mexicano también posee un dominio total. Sin embargo, y aunque a primera vista no se pueda apreciar, hay una diferencia clara entre ambos ámbitos de competencias exclusivas el cual estriba en que el poder central de España sólo conserva para sí aquellas áreas que atañen a la nación en su conjunto, aquellas que como ya dijimos, son imprescindibles para que la unión nacional pueda existir. En cambio, el poder central en México, ejerce su ámbito de competencias en las mismas áreas que el poder central español pero además, tiene bajo su dominio otros ámbitos que por su naturaleza, bien podrían ser responsabilidad de los poderes locales.

De esta manera, confirmamos lo que apuntábamos en capítulos anteriores respecto de que la descentralización del poder en México debe culminar en dejar para el poder central sólo aquellas competencias necesarias para que el Estado actúe en bien de la unidad y fortaleza de la nación y sin las cuales, no podría hacer frente a su función encargada en la misma Constitución.

Por lo expuesto y comentado hasta aquí, consideramos que España, a diferencia de México, es un Estado central en términos técnico-jurídicos, pero en el fondo ha realizado una distribución federal de competencias,

empero, en términos formales no puede aceptar la existencia de una federación de estados autónomos. En este contexto, otra similitud entre el federalismo mexicano con el Estado español es que ambos surgen y provienen de Estados centralizados y los dos adoptan esta forma de distribución del poder para que no se desuna lo que estaba unido.

Sin embargo, el sistema unitario español, ha evolucionado de tal forma que en la actualidad, presenta una clara tendencia hacia la descentralización, pues a partir de ella, ha encontrado el camino seguro hacia su desarrollo en beneficio de toda la nación española. En el caso de México, el poder central no efectuó el mismo ejercicio y se estancó en un centralismo que le ha costado al país un prolongado rezago en su desarrollo en perjuicio de su población.

Es así, como terminamos este comparativo entre los regimenes centralista y federal de España y México respectivamente. A través de él nos hemos percatado de que existen claras y sustanciales diferencias entre uno y otro sistema respecto de los entes que integran a cada una de las naciones comparadas, principalmente en lo concerniente a la interpretación y uso que de su autonomía hacen dichas entidades y también en lo concerniente a los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas cuya función es similar a las Constituciones estatales de los estados en el sistema federal mexicano, con la diferencia de que los estatutos de autonomía son aprobados en última instancia por las Cortes Generales del Estado, y las Constituciones estatales son aprobadas por las legislaturas de los estados con la única condicionante de apegarse a los principios de competencia establecidos en la Constitución general.

Ahora abordaremos el tema relativo al Municipio en el cual España, a pesar de ser un país con una brillante trayectoria municipalista, sus municipios no gozan del mismo grado o nivel de autonomía que tienen las comunidades autónomas; por el contrario, la autonomía local esta

supeditada a las regulaciones que emanan del estatuto de autonomía, por lo que la capacidad de los entes locales de darse un ordenamiento debe estar delimitado por las leyes, ya sean estatales o autonómicas. En este contexto, podemos afirmar válidamente que el ordenamiento local es autónomo, pero inmerso y sometido al resto de los ordenamientos del Estado y de las comunidades autónomas. Pues el marco de acción institucional de la autonomía local la precisa el Estado mediante la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y esta legislación es realizada por el Estado al menos en sus aspectos básicos, aunque interviene la concurrencia y desarrollo de las comunidades autónomas para la definición y descripción del ordenamiento.

Asimismo, los municipios no reciben el mismo trato en la Constitución, éste es otro rasgo diferencial que consiste en la delimitación de la autonomía de las comunidades autónomas en el texto constitucional, mientras que la autonomía municipal se reduce a su afirmación en el artículo 137 de la Constitución española y sólo hace mención a ésta sin delimitarla o diferenciarla de la autonomía de las comunidades autónomas. Para fundar lo anterior, citaremos la redacción del precepto en comento, el cual a la letra dice: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

La poca atención que el constituyente dio a la autonomía de las entidades locales, se explica debido a que, su preocupación se centró en el papel de las comunidades autónomas y se descuidó la renovación de los niveles inferiores (Municipio y Provincia) en la descentralización del país. Según comentarios de Entrena Cuesta, “fue escasa la atención que le asignó el constituyente al tema de las autonomías locales ya que los debates políticos giraron en torno a la configuración de las comunidades autónomas”¹

¹ Cfr. Entrena Cuesta, Rafael. *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, Madrid, Civitas, 1980, p.1487. citado por Torres Estrada, Pedro. *La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección*, México, UNAM, 2005, p. 139.

La falta de atención del constituyente español hacia el municipio en los debates de la Constitución de 1978, es el elemento diferenciador con el constituyente mexicano de 1917, quien prácticamente centró toda su atención en la autonomía del Municipio ya que ésta, y otras demandas de carácter social, fue la bandera que enarbolaron los líderes revolucionarios cuya lucha tuvo como resultado el reconocimiento en el texto constitucional del Municipio libre.

También, a diferencia de la autonomía en los municipios españoles, en los municipios mexicanos la autonomía tiene un marcado carácter político, pues incluso la Constitución les asegura capacidad de gobierno constitucionalmente. Al respecto, cabe señalar que la autonomía de los municipios españoles, al igual que la de los municipios en México, se había venido concibiendo como una autonomía de carácter meramente administrativa, pero gracias a las reformas al artículo 115 constitucional, en el caso de México, y a que se le otorgó la legitimación a los municipios españoles de acudir ante el máximo tribunal a defender su esfera de competencias cuando éstas le hayan sido violentadas por el Estado o por las comunidades autónomas (facultad que también se les reconoció a los Municipios mexicanos) la antigua concepción de los Municipios como entes meramente administrativo se ha revertido para otorgarles el carácter de órganos políticos, hecho que sin duda constituye un gran avance en cuando a la consolidación del importante papel que juega la figura municipal dentro de la estructura política y administrativa de estos dos Estados.

Aunado a lo anterior, el hecho de que la Constitución española le haya otorgado plena personalidad jurídica a los Municipios, pone fin a la vieja concepción de la tutela de otras instancias de poder hacia el Municipio permitiéndole actuar con personalidad para gestionar sus propios intereses sin necesidad de acudir a otros entes dotados de facultades de tutela. Al respecto, Parejo Alonso manifiesta que “el ordenamiento local en cuyo seno

se sitúan los intereses locales y las potestades para atenderlos, está constituido por y desde la Constitución, por lo que queda fuera de la disposición del resto de los poderes territoriales”²

De lo anterior se desprende que la intención del constituyente español, fue la misma que prevaleció y sigue prevaleciendo en el constituyente mexicano al centrar sus esfuerzos en hacer del Municipio un ente autónomo que sea capaz de conducirse de forma independiente sin la tutela constante de los otros poderes del Estado; pero al mismo tiempo, debe tener la facultad de participar, al lado de éstos poderes, en los asuntos que le afectan, siendo estos asuntos todos aquellos que puedan resolverse directamente entre el ciudadano y la administración, aquellos que por su cuantía, el Municipio pueda servir como mediador y árbitro y en los que por sus costumbres e idiosincrasia el Municipio tiene mayor conocimiento.

Pese a lo anterior, y aun con todos los esfuerzos que se han hecho para dotar de plena autonomía a los Municipios españoles, todavía se puede apreciar que la autonomía reservada para las entidades locales tiene un carácter más restringido que el de las comunidades autónomas; ya que si bien es cierto que la Constitución española asegura la personalidad jurídica del Municipio, también es cierto que sus competencias y funciones propias no son llevadas al texto constitucional, sino que la legislación ordinaria se las atribuye. Este hecho, constituye una clara diferencia del Municipio mexicano respecto al Municipio español, ya que la Constitución mexicana en su artículo 115 sí precisa las áreas que son competencia exclusiva de los Municipios.

A este respecto, García Morillo escribe que la Constitución le ha otorgado a los Municipios unos perfiles constitucionales muy difusos por lo que el legislador goza, en el terreno municipal, de gran disponibilidad ya que

² Cfr. Parejo Alonso, Luciano. *La Autonomía Local*, Revista Española de la Administración Local y Autonómica, num. 229. citado por Torres Estrada, Pedro, *La Autonomía Municipal...* op. cit. p. 140.

su relevancia constitucional fue escasa si se compara con otras instituciones cuya regulación constitucional es mucho más completa y precisa³

Además, se debe reconocer que la autonomía como garantía constitucional poco ayuda a proteger a los Municipios, ya que por sí sola no asegura un contenido tangible ni competencias definidas; no asegura ningún ámbito exclusivo de actuación municipal. La garantía institucional no comprende más allá que la existencia del ente municipal con sus elementos constitutivos elementales.

En la actual conformación del Estado español ya se habla de la segunda descentralización hacia los Municipios, pues se considera que ésta es la oportunidad para que el Estado español se solidifique en su definición y delimitación final. La consolidación legal y constitucional del Municipio y el aprovechamiento de la experiencia, ya existente, de la descentralización hacia las comunidades autónomas puede servir para terminar de configurar el sistema autonómico español. Sin embargo, es importante señalar que hasta la fecha han existido reticencias por parte de las comunidades autónomas para que éstas cedan competencias a los entes locales, ya que actualmente estas últimas son las que se encuentran mejor situadas para ceder competencias a favor de los Municipios y provincias.

En nuestra opinión, y tomando como referencia lo que de forma clara señala la doctrina española en torno a la autonomía municipal, percibimos que algo semejante ocurre con el Municipio y la tendencia hacia la descentralización en nuestro país, ya que por un lado, se ha dotado de autonomía a los Municipios y se les han conferido una serie de atribuciones que se encuentran plasmadas en la Constitución general, pero que de nada sirve porque los Municipios no las pueden realizar de manera independiente debido a que se encuentran subordinados a la tutela de las entidades federativas y del propio Estado, ni siquiera tienen el control en su hacienda

³ Cfr. García Morillo, Joaquín. Citado por Torres Estrada, Pedro. *La Autonomía Municipal...* op. cit. p. 145.

pública lo cual constituye su principal problema. Por otro lado, se habla de que el Estado debe de efectuar una descentralización del poder y de sus atribuciones hacia los Municipios, acción que el Estado no quiere realizar porque supone su debilitamiento.

Como vemos, no existen en realidad grandes diferencias entre los Municipios de uno y otro Estado, sino que se trata, a lo mucho, de aspectos contemplados o no en los textos constitucionales de cada país. Pero en cuanto a la autonomía y a la cantidad y calidad de competencias a realizar por los Municipios, ambas naciones han avanzado lo mismo y se encuentran en el mismo problema: avanzar hacia una descentralización municipal que les permita redefinir sus estructuras políticas y administrativas y aprovechar la capacidad de estos entes para cumplir con sus fines.

A continuación, estudiaremos la forma como se encuentra organizado el gobierno Municipal en estos Estados. Comenzaremos por el de España, el cual está representado por un ayuntamiento formado por un alcalde, los concejales y los tenientes de alcalde. Los concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre y directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales.

En este rubro encontramos otra diferencia entre los Municipios de ambos Estados, ya que en México, el gobierno municipal también está depositado en un ayuntamiento de elección popular directa el cual es presidido por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Sin embargo, el presidente municipal a diferencia del alcalde, no es elegido por los regidores, como ocurre en el caso de los concejales en España que tienen la facultad de elegir al alcalde, sino que es elegido mediante voto directo de la comunidad municipal, lo que a nuestro juicio se antoja más aconsejable pues el vínculo que se establece entre electores y elegidos representa una vinculación política especialmente

fuerte, y al mismo tiempo, constituye un acto democrático por excelencia. Por otro lado, en el Municipio español no existe la figura del síndico como sí se contempla y forma parte del ayuntamiento en el gobierno municipal de México.

Con todo y las dos diferencias anotadas, es claro que el Municipio mexicano conserva mucha similitud, en cuanto a la organización de su gobierno, con el Municipio español; similitud que no extraña pues como ya sabemos, España trajo e implantó durante la época de la colonia esta figura en nuestro país.

Lo que si constituye una diferencia, hasta cierto punto envidiable por el Municipio de nuestro país en relación con su homólogo español, es la que tiene que ver con la posibilidad de reelección que se les otorga a los gobernantes municipales de España, lo que se antoja como una figura deseable en el caso de los gobiernos municipales en México, la cual esperamos no tarde mucho en instituirse y cobrar vigencia en nuestro sistema jurídico-político, pues en la actualidad no son pocos los países que adoptan la reelección como la forma más viable de dar continuidad a las políticas y programas emprendidos por los gobiernos de los Estados y en este tema, México se ha quedado bastante rezagado.

Por lo anterior, creemos oportuno que se empiece a ver a la reelección como un proyecto a futuro, que tenga su etapa de prueba en los Municipios, para de ahí, y dependiendo de los resultados, venga su etapa de consolidación en el ámbito federal.

5.1. Francia.

Respecto a la forma de Estado que priva en Francia no hay mucho que decir, pues sabemos que se trata de una democracia organizada en una

república unitaria semipresidencial. La división general del territorio francés incluye el territorio metropolitano, las regiones, los departamentos, distritos, cantones y comunas o municipios. Las autoridades locales son agentes directos del gobierno central. En la actualidad Francia se encuentra dividida en 22 regiones, 96 departamentos (más cinco de ultramar) y cerca de 36,568 municipios, los cuales poseen una mayor importancia frente a los cantones y distritos.

A pesar de que Francia representa el Estado central por excelencia, y como claro ejemplo de que la gran mayoría de los países del orbe han ido en busca de nuevas formas para organizar sus territorios y así alcanzar su desarrollo como naciones que les permita el logro de sus fines; en Francia, la reforma del Estado es un tema recurrente, y, desde principios de los años ochenta, todos los gobiernos han emprendido programas de reforma caracterizados por una notable similitud. Todos ellos pretenden, esencialmente, dar respuesta a una cierta crisis de legitimidad. La reforma del Estado presenta tres aspectos fundamentales: el reajuste de las tareas del Estado; la afirmación de un principio de proximidad; y la exigencia de eficacia, elevada a principio rector de la gestión pública.

Reformar el Estado implica redefinir la naturaleza de las intervenciones que le incumben así como adaptar sus estructuras para eliminar sus disfunciones. La redefinición del papel del Estado puede ilustrarse, a modo de ejemplo, por la transformación del papel que desempeña en la economía: la concepción de un Estado dotado de capacidad para dirigir el desarrollo económico, que había prevalecido en Francia desde el final de la Segunda Guerra Mundial, ha experimentado una considerable evolución, y si bien el Estado sigue presente en la economía, ahora interviene más bien en tanto que regulador encargado de arbitrar los conflictos de intereses.

Desde hace varias décadas otro de los ejes de la reforma del Estado es la organización territorial, que se había basado en la preeminencia de las

capitales. El reconocimiento en el artículo 1º de la Constitución del carácter descentralizado de la organización de la República, al que se añade el principio de subsidiaridad⁴ consagrado en el artículo 72, es la manifestación más reciente de esa voluntad de potenciar una gestión más cercana al ciudadano.

A partir de los años sesenta, la eficacia ha sido el núcleo central de los programas de reforma del Estado. La administración se siente obligada a mejorar sus prestaciones y a rebajar sus costos, y esta exigencia ocupa el primer puesto de las prioridades de reforma, al igual que la mejora de la calidad del servicio prestado al usuario, otra señal de eficacia.

Replegada sobre sus propias funciones, la administración del Estado se ha visto abocada a reconvertirse, poniendo en marcha una verdadera descentralización cuyos principios quedaron establecidos en 1992 en la Carta de Descentralización del 1º de julio de 1992 que otorga al prefecto un poder general de decisión y dirección de los servicios descentralizados del Estado así como de ejecución de las políticas gubernamentales.

Este proceso de coordinación de las políticas territoriales del Estado alrededor del prefecto ha entrado en una nueva etapa tras la modificación constitucional de 2003 en la que se refuerza la descentralización, así como una serie de normas que la fundamentan: la libre administración de las colectividades territoriales, su autonomía financiera y la garantía de sus recursos, su solidaridad (reparto equitativo), su potestad reglamentaria y su derecho de experimentación.

La Constitución hace igualmente referencia al principio de subsidiariedad, procedente del derecho europeo, y a la democracia local

⁴ vid. Principio de subsidiariedad. En donde la colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás se debe transferir al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba, y el poder político ha de situarse en el nivel en el que surgen los problemas y donde están quienes lo sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere de una adecuación jurídica.

(referéndum). Por último, se abandona el principio de uniformidad, que forzaba a las colectividades del mismo rango a un mismo estatuto y unas mismas competencias, sin tener en cuenta su tamaño.

Por todo lo anterior, es de inferirse que la tendencia de la nación central francesa va en dirección a una franca descentralización que le permita dotar de una mayor y mejor autonomía a sus territorios locales, sobre todo a los departamentos y a los municipios, los cuales a pesar de las reformas a la Constitución francesa, permanecen intactas como desde hace ya dos siglos. Las razones a esto las podemos encontrar en el hecho de que Francia, al ser un país profundamente centralista, sus habitantes están acostumbrados a acudir ante el poder central para que solucione sus problemas, al tiempo que ignora a las autoridades locales.

Todo ocurre como si en Francia, la vida política estuviera reducida al diálogo entre los ciudadanos y el poder central. El Municipio es desconocido, y el departamento ignorado. Al respecto, cabe señalar que en el caso de México la situación no es distinta, con todo y que se trata de un Estado federal y no unitario como el francés, pues en nuestro país, todas las demandas de carácter totalmente local, terminan por ser expuestas ante el gobierno central, sin que previamente hayan sido sometidas a la consideración de los Municipios ni aún, de los estados.

Con ello, nos damos cuenta que la situación de los Municipios en México no es distinta de aquella que predomina en Francia respecto de los mismos, a pesar de que esta figura tiene antecedentes históricos profundamente arraigados en ambos países como forma de división territorial, política y administrativa por excelencia.

Pero el exacerbado control sobre los municipios franceses por parte del poder central, no es el único problema que enfrentan, pues el gran número de ellos que hay en todo el territorio galo también representa un

obstáculo que ha frenado su desarrollo y eficacia, debido a que en la mayoría de los casos, se trata de municipios muy pequeños, tanto en número como en superficie, lo que provoca su ya de por sí minimización por parte de los ciudadanos y del propio Estado.

En este sentido, y para hacer de la figura municipal un órgano administrativo más eficaz, el gobierno, ha realizado varios intentos tendentes a inculcar en los municipios la cultura de la asociación, entre los que se pueden mencionar dos principalmente: el primero de ellos consistía en la unión forzosa de los municipios, sin embargo esta no dio resultado precisamente por su carácter coercitivo; posteriormente se implantó el *syndicat de comunes*, es el que prevalece actualmente y también se refiere a la potestad, consagrada en la Constitución, que tienen los municipios para unirse en mancomunidades que les permita alcanzar de manera más eficaz sus fines. Un aspecto importante a destacar de estas uniones entre municipios, la constituye el hecho de que la mancomunidad puede hacerse incluso entre municipios que pertenecen a departamentos distintos.

En relación al aspecto de las uniones entre municipios en Francia, podemos señalar que caso similar se encuentra previsto en nuestra Carta Magna, ya que también se permite que los Municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden pueden asociarse. Así mismo, se prevé que la asociación puede darse entre Municipios que pertenezcan a distintos Estados.

Sin embargo, nosotros creemos que la diferencia entre ambas asociaciones de municipios estriba en que, en el caso de las mancomunidades en Francia la asociación se estableció como una forma de controlar el gran número de municipios que existe en ese país; en el caso de México, esta figura se implantó como la posibilidad de que los municipios puedan atender más eficazmente las demandas de su comunidad. Por lo que a nuestro juicio la diferencia se encuentra en la finalidad que les dio

origen, pero en ambos casos creemos que se trata de una oportunidad única para que los municipios se conviertan en verdaderos entes de poder a partir de la unión entre ellos.

Otro aspecto importante a considerar en lo relativo a la multiplicidad municipal que prevalece en Francia es el que se refiere a que pese al gran número de municipios, la forma de gobierno comunal ha permanecido uniforme, pues los municipios franceses descansan en un doble pilar: una asamblea deliberante (el ayuntamiento) y una autoridad ejecutiva (el alcalde), elegido por aquélla y asistido por sus adjuntos.

Los miembros del consejo municipal son designados mediante elección por sufragio universal directo. El desempeño de su función es gratuito, la duración del mandato es de seis años y la renovación es total. El número de escaños varía según el tamaño del municipio, oscilando entre los 9 en los municipios de menos de 100 habitantes y los 69 en los municipios de más de 300 habitantes; pero Lyon cuenta con 73 escaños, Marsella con 101 y París con 163.⁵

El consejo municipal no es permanente, sino que sesiona ordinariamente cuatro veces al año presidido por el alcalde, siendo la duración de sus sesiones de quince días; excepto en la que se discute el presupuesto, que puede extenderse hasta seis semanas; existen asimismo, sesiones extraordinarias, cuando el alcalde por sí o por indicación del prefecto o subprefecto lo juzga necesario. Las atribuciones concedidas al consejo son variadas, entre las principales están las cuestiones financieras, creación de servicios municipales y la urbanización. Es importante señalar que el consejo no disfruta de una absoluta libertad de decisión, ya que sus deliberaciones más importantes se encuentran sujetas al control del prefecto, el cual puede ocurrir ante la jurisdicción administrativa para anularlas.

⁵ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2003, p. 72.

El alcalde, actúa con un doble carácter: como representante de la comuna y también como agente del gobierno central. Como representante de la comuna, ejecuta las deliberaciones del consejo municipal, así como organiza y vigila los servicios públicos. Como agente del Estado, funciona como encargado del registro civil, de manera menos frecuente como oficial de la policía judicial, y tiene la obligación de publicar leyes, reglamentos y gestionar en su demarcación los servicios públicos del Estado.

En lo que se refiere a los adjuntos, no tienen atribuciones propias; sólo eventualmente en forma parcial o total las del alcalde. De este modo, reemplazan provisionalmente al alcalde en caso de impedimento, tienen derecho de prioridad a sustituirlo cuando delega sus funciones y ejecutan las atribuciones que les concede. El número de adjuntos varía de uno a veinte según el municipio, pero no puede exceder del 30% del total legal de miembros del ayuntamiento.

De la breve explicación sobre la forma en que se encuentra integrado el gobierno de los municipios franceses y de las facultades de cada uno de ellos, destacaremos algunos aspectos para compararlos con lo que acontece en México: el primero de ellos es el relativo al órgano de gobierno, que en el caso de México, al igual que en Francia es el ayuntamiento, por lo que en este punto no hay nada más que agregar puesto que se trata del mismo órgano para ambos países.

Sin embargo, la diferencia se encuentra en su integración, el cual en México, esta formado por un presidente municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine; en cuanto al primero, en México es la persona que ostenta el carácter de representante de todo el Municipio; es decir, viene a ser el equivalente al poder ejecutivo en el ámbito federal, pues al igual que éste, tiene la atribución de ejecutar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el ayuntamiento, esta función es similar a la que realiza el alcalde en Francia, sólo que en nuestro país el presidente municipal no es,

como en el Estado francés, un representante del Estado; es decir, no tiene una doble función como el alcalde en el municipio francés.

Sobre el mismo tema del alcalde, también podemos decir que el presidente municipal es elegido mediante voto directo de la comunidad municipal, en el caso del alcalde, ya explicábamos que es nombrado por los miembros del consejo cuyos homólogos en nuestro país son los regidores.

Con respecto al síndico o síndicos, estos en nuestro país tienen encomendadas las funciones de meros conciliadores o árbitros en las contiendas que se presentan entre los habitantes de la comunidad municipal, de ahí que se le designe con el calificativo de “abogado del pueblo”. Como podemos observar, esta figura no encuentra similitud con ninguna de las ya descritas por lo que podemos decir que se trata de una diferencia sustancial entre ambos municipios de los países que comparamos. Así como tampoco la tienen los adjuntos de alcalde, pues en México no está prevista esta figura, y en caso de ausencia del presidente municipal quién lo suple es uno de los regidores que integran el ayuntamiento.

En cuanto a la gratuidad del cargo que prevalece en el municipio francés, no ocurre lo mismo en nuestro país, y vaya que no ocurre, pues en la mayoría de los municipios con gran desarrollo, el presidente municipal y su respectivo cuerpo colegiado, reciben por sus servicios, sueldos realmente espléndidos.

La duración en el cargo es otra de las diferencias que existen entre los municipios de estos dos Estados, ya que mientras en México los periodos para ejercer el cargo de presidente municipal, regidor o síndico son de tres años sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato; en Francia el tiempo que duran los miembros del ayuntamiento son seis años.

Por último, queremos hacer mención de que en Francia, entre el gobierno central y los municipios existe la figura intermedia del prefecto

quien es el agente político y administrativo del gobierno. Por el contrario, tenemos que en México, tal y como lo establece nuestra Constitución, no hay ninguna autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio, lo que en alguna época de la larga trayectoria histórica de esta importante institución si aconteció, porque en la Constitución de Cádiz de 1812 se contempló la figura de los jefes políticos; actualmente y para beneplácito de los Municipios mexicanos ya no existe, lo que ha propiciado un notable crecimiento de su autonomía, circunstancia que no ocurre en Francia, pues los prefectos ejercen una fuerte tutela o intervención en la vida de los municipios que sin duda se ve reflejada en la nula autonomía que existe en estas entidades locales.

Es así como concluimos que el sistema centralizado francés, articulado sobre una administración periférica del Estado, representada por el prefecto, y sobre unas comunidades territoriales muy atomizadas, heredadas de la Revolución e incluso del Antiguo Régimen, ha experimentado un profundo cambio a partir de las leyes descentralizadoras de 1982. La transferencia de competencias y de recursos a las comunidades territoriales, incluidas las regiones, creadas por el legislador, la supresión de la tutela del Estado sobre éstas, y su sustitución por un control jurisdiccional de legalidad y de gestión, fueron los primeros pasos que el Estado central de Francia ha dado hacia su descentralización.

Se ha remodelado, pues, el conjunto de la organización del Estado, abriendo la vía a futuras evoluciones que acentuarán la diversificación institucional y administrativa del territorio. Las autonomías locales constituyen así, la forma para dar una nueva dimensión a las funciones y poderes del Estado que desembocan en la creación de una nueva arquitectura institucional, en la que el Estado tradicional no es más que un peldaño, el principal sin duda, de un sistema que cuenta con varios niveles.

5.3. Estados Unidos de Norteamérica.

Constituye una constante en los estudios sobre federalismo contemporáneo en los Estados Unidos el partir de la constatación de la evolución del mismo, desde un primitivo federalismo dual, hasta su transformación en un federalismo de carácter cooperativo. Desde su invención hace más de 200 años, el federalismo norteamericano ha experimentado cambios tremendos. Hoy, todos los gobiernos (a nivel federal, estatal y local) desempeñan un papel más amplio en la vida de sus ciudadanos. Las expectativas de los ciudadanos respecto al tipo de servicios y derechos que desean del gobierno han cambiado, y las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales se han tornado infinitamente más complejas.

Dos acontecimientos, sin embargo, llevaron a la expansión de la autoridad federal y, según algunos críticos, produjeron un desequilibrio en el federalismo norteamericano:

Primero, de conformidad con los programas de Acción Nacional o "Nuevo Trato" del presidente Franklin D. Roosevelt, las funciones del gobierno federal se expandieron enormemente. Fue este Nuevo Trato el que produjo el seguro social, la compensación por desempleo, los programas federales de asistencia social, los programas de estabilización de precios en la industria y la agricultura y la negociación colectiva para los sindicatos laborales. Muchos de estos programas, aunque financiados por el gobierno federal, eran administrados por los estados, lo que produjo el sistema de subvenciones federales. El Tribunal Supremo de Estados Unidos aprobó esta función federal expandida y, a partir de 1937, prácticamente permitió que el gobierno nacional definiera el alcance de su propia autoridad.

Segundo, durante las décadas de 1950 y 1960, se empezó a percibir al gobierno nacional como el principal promotor y defensor de los derechos y las libertades civiles. En una serie de decisiones muy importantes, el

Tribunal Supremo de Estados Unidos anuló la segregación racial respaldada por los estados, las leyes estatales que discriminaban a las mujeres, y los procesos penales estatales que violaban la disposición sobre el debido procedimiento jurídico contenida en la 14ta Enmienda. De esta manera, la gente se dirigía a las instituciones del gobierno federal (especialmente el Tribunal Supremo de Estados Unidos) en busca de defensa de sus propios gobiernos estatales.

Estos dos acontecimientos requirieron la reconsideración del federalismo. Hasta el Nuevo Trato, el concepto de federalismo que predominaba era el de un "federalismo doble", un sistema en el que el gobierno nacional y los estados tenían responsabilidades totalmente separadas. De esta manera, la política exterior y la defensa nacional incumbían solamente al gobierno federal, mientras que las cuestiones de educación y derecho familiar eran exclusivamente responsabilidad de los estados. El Nuevo Trato desbarató esta distinción artificial y dio origen a la noción del "federalismo cooperativo", un sistema en el que el gobierno nacional y los gobiernos estatales pueden cooperar a fin de abordar una amplia gama de problemas sociales y económicos.

El federalismo cooperativo caracterizó las relaciones intergubernamentales durante la década de 1950 y parte de los años sesenta. El instrumento principal del federalismo cooperativo fueron las subvenciones federales, un sistema con el que el gobierno federal utiliza sus recursos financieros mayores y les da a los estados dinero para que persigan metas mutuamente acordadas. La construcción del sistema de carreteras interestatales en Estados Unidos durante los años cincuenta y sesenta se menciona generalmente como un ejemplo de federalismo cooperativo que dio los mejores resultados.

De esta manera, el gobierno federal suministró hasta el 90 por ciento del costo de construcción de las carreteras, proporcionó a los estados

asistencia técnica para construirlas y en general, estableció las normas para las nuevas carreteras. Las carreteras en sí fueron construidas y mantenidas por los estados.

Es necesario aclarar tres puntos acerca de este tipo de federalismo cooperativo: primero, el gobierno federal y los estados convinieron en los objetivos; ambos querían que se construyeran las carreteras. Segundo, solamente el gobierno federal y los estados estuvieron involucrados en los programas. Las ciudades y otras unidades de los gobiernos locales no fueron partícipes plenos en el federalismo cooperativo de los años cincuenta y principios de los años sesenta. Tercero, los programas de subvención federal afectaron solamente a un número pequeño de áreas políticas; la mayoría del financiamiento se destinó a la construcción de carreteras y aeropuertos y al desarrollo urbano y de viviendas. Tan recientemente como en 1963, el financiamiento total de todas las subvenciones federales ascendía solamente a unos nueve mil millones de dólares.

Pero este tipo de federalismo cooperativo terminó a mediados de la década de 1960. Primero, porque conforme a los programas de la Gran Sociedad del presidente Lyndon B. Johnson, el gobierno federal algunas veces sancionó programas de subvención federal en los que los estados tenían poco interés, algunas veces hasta haciendo caso omiso a su activa oposición. Segundo, los fondos federales con frecuencia se entregaban directamente a unidades locales de los gobiernos: condados, ciudades, pueblos pequeños, escuelas y a otros distritos especiales. Tercero, mientras que los programas anteriores de subvención federal se limitaban a unas pocas áreas en las que el gobierno federal y los estados concordaban, la Gran Sociedad llegó prácticamente hasta cada área política (educación, policía y protección de incendios, conservación histórica, bibliotecas públicas, cuidado de salud infantil, renovación urbana, parques y recreos públicos, sistemas de aguas cloacales y aguas corrientes y transporte público).

Todo esto tuvo dos consecuencias. Primero, aumentó tremendamente la cantidad de los participantes en el sistema intergubernamental, de 51 (los estados y el gobierno federal) a las aproximadamente 80.000 unidades de gobiernos locales que existían en ese tiempo. Segundo, las subvenciones federales, que anteriormente afectaban únicamente a unas pocas áreas políticas, ahora afectaban a casi todas las áreas de la vida pública. Esto creó una gran cantidad de problemas administrativos y políticos (coordinación, rendición de cuentas, prioridades, microadministración, etc.), los que el experto en ciencia política David Walker resumió con la frase, "la hiperintergubernamentalización" de la política pública norteamericana.

El presidente Richard M. Nixon trató de arreglar todo esto con la consolidación de los programas pequeños de subvenciones categóricas en programas de subvenciones fijas en bloques más grandes, sobre los que los estados tendrían una mayor discreción. Sin embargo, en términos generales, sus esfuerzos fracasaron. Para cuando dejó la presidencia, había más programas de subvenciones (más de 600) que cuando asumió el cargo. La presidencia de Ronald Reagan pareció ofrecer una solución. Si bien Reagan respaldó muchas de las soluciones propuestas por Nixon, su efecto mayor fue en los gastos federales, los que causaron que los norteamericanos no sólo reconsideraran el federalismo, sino que también la función del propio gobierno.

Reagan, al procurar una función más reducida del gobierno, especialmente el gobierno federal, luchó con éxito en favor de mayores gastos para la defensa, recortes tributarios, y niveles más altos (o por lo menos sostenidos) de pagos del seguro social. El resultado fue que hubiese menos y menos dinero disponible para los programas de subvenciones federales internas. Mientras que los gastos en subvenciones federales aumentaron durante la administración Bush y permanecieron más o menos estables durante la administración Clinton (más de 225 mil millones de dólares en 1996), la estrategia de Reagan, en gran medida, dio resultado,

aunque creó una nueva serie de problemas para los gobiernos estatales y locales.

Como podemos observar, el federalismo norteamericano nunca ha sido una serie de arreglos institucionales estáticos, congelados en el tiempo por la Constitución de Estados Unidos. Más bien, el federalismo norteamericano es un proceso dinámico, multidimensional, con aspectos económicos, administrativos y políticos, así como constitucionales; pero en su esencia, sigue conservando los mismos rasgos característicos que lo originaron. Al respecto, señalaremos cada uno de ellos, los cuales nos servirán para realizar nuestra comparación entre éste sistema y el federalismo mexicano.

En primer lugar, tenemos que el federalismo en los Estados Unidos, se trata de una unión de entidades comunes; 2) la división entre los poderes legislativos del gobierno central y los estados componentes esta presidida por el principio de que el primero es un gobierno nacional con competencias taxativamente enumeradas, mientras que los segundos son gobiernos de competencias residuales; 3) la competencia de cada uno de estos centros de gobiernos se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todas las personas y propiedades que se encuentran dentro de sus límites territoriales; 4) cada centro de gobierno esta provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial, para poder exigir el cumplimiento de las leyes; y 5) la supremacía del gobierno nacional, dentro de su esfera asignada, en caso de conflicto con el gobierno de los estados.⁶

De lo anterior se advierte que, los elementos que constituyen la idea federalista en los Estados Unidos no son, en ningún modo, contrarios o diferentes a los principios sobre los que el Estado mexicano basa su régimen federal; en realidad se trata de dos naciones, con un mismo sistema de

⁶ Cfr. Corwin, *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, 1952, p. XI. Citado por Schwartz, Bernard. *El Federalismo Norteamericano actual*, España, Civitas, 1984, p. 15.

Estado, y cuyos elementos que lo distinguen, son igualmente similares en ambos regímenes.

También es oportuno señalar, que en cuanto al crecimiento desmedido en las atribuciones del poder central, tampoco encontramos diferencia alguna entre estas dos naciones, pues ambas presentan una enorme concentración de competencias en manos del Estado. Aunque, en el caso de los Estados Unidos, no podemos dejar de reconocer que a pesar de la grave centralización que ha predominado hasta hoy, “los estados continúan jugando un papel de primer orden en el sistema político americano, en modo alguno asimilables a las unidades administrativas de los países unitarios descentralizados; como señala Jiménez de Parga, quien afirma que a pesar de que los estados han perdido las autonomías de otras épocas, siguen siendo una potencia medio sentimental medio política en la vida americana.”⁷

En este sentido, sí encontramos un contraste entre la importancia que han tenido y siguen teniendo los estados de la Unión Americana y las entidades federativas en nuestro país, pues en el caso de las segundas, el Estado mexicano nunca les ha atribuido la relevancia que les corresponde como partes integrantes del pacto federal; en cambio, puede que los estados americanos se encuentren bajo un control creciente del gobierno federal., pero es muy difícil que se llegue hasta el punto de tener que consultar con Washington a la hora de decidir su actuación en cualquier campo. Los estados americanos continuarán ejerciendo un papel decisivo para asegurar aquellos valores que incluso un federalismo diluido posee.

Con todo, los Estados Unidos, al igual que todos los países con un régimen de carácter federalista, y aún las naciones centralistas por excelencia como España y Francia, se encuentran hoy ante el dilema de

⁷ Cfr. Jiménez de Parga, M. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, 6ª. ed., Madrid, Tecnos, 1983, p. 462. citado por Santolaya Macheti, Pablo. *Descentralización y Cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1989, p. 77 y 78.

encontrar la forma de distribuir las competencias más equitativamente entre todas sus partes integrantes.

Pese a ello, los Estados Unidos siguen teniendo aspectos rescatables en cuanto a sus constantes esfuerzos por descentralizar el poder hacia sus territorios locales, esfuerzos que permiten, según veremos, que los habitantes de las comunidades locales confíen en sus autoridades. Este es el aspecto más destacable del federalismo norteamericano y el cual constituye la materia de estudio y comparación que realizaremos a continuación.

Cuando se fundan las primeras colonias inglesas en Norteamérica, se organizan los distintos cuerpos de carácter local a semejanza del sistema británico, no obstante, desde entonces se inicia levemente un movimiento tendente a la creación de sistemas propios, de tal suerte que ya en nuestros días Estados Unidos cuenta con una estructura comunal basada en su experiencia histórica.

La organización local estadounidense es compleja y muy diversificada en el vasto territorio nacional. Las principales modalidades de administración local son las municipalidades (grandes ciudades), los condados, los municipios, los distritos escolares y los distritos especiales.

Esta gran diversidad de regiones locales en los Estados Unidos se explica en virtud de que los poderes de regular las comunas son reservados, esto es, no fueron delegados por los estados o los órganos federales, de tal manera que aquellos han podido reglamentar la materia local sin mayor interferencia. Por ello, los estados de la Unión Americana han dividido su territorio en la forma que mejor resulta a sus necesidades.

Otro rasgo muy característicos de la división territorial de los estados que forman la nación norteamericana, es sin duda la que se refiere al hecho de que, si bien el gobierno federal estadounidense ha ido acrecentando en

número considerable sus atribuciones en detrimento del bienestar de sus estados miembros y menoscabando su autonomía, también es cierto que el federalismo norteamericano es uno de los pocos sistemas federales en los que aún se puede sentir y palpar, en muchos ámbitos de la vida de sus estados y de sus comunidades locales, marcados rasgos de autonomía; así lo demuestra la concepción, que de la omnipotencia del Estado federal, tienen la mayoría de sus habitantes al considerarlo como un factor de pesadez, lentitud y derroche; por el contrario, la autonomía local es considerada en ese país como una fuente de dinamismo, de iniciativa, de emulación y de eficacia.

Pero de forma paralela a la diversidad de organización local que prevalece en Estados Unidos, en varias ciudades norteamericanas se han venido ensayando diversas fórmulas de gobierno municipal y encuadrándolas a su particular entorno, lo que también es una muestra clara del grado de autonomía que prevalece en esos entes locales. Sin embargo, para efectos de nuestro estudio comparativo señalaremos sólo las tres más importantes: 1) el sistema federal o presidencialista, que se basa en el alcalde-consejo; 2) el sistema de comisión y; 3) el sistema de manager o gerente.

El sistema federal o presidencialista, es prácticamente una reproducción del gobierno federal de los Estados Unidos, llevado a la esfera local. De acuerdo con este sistema, el gobierno municipal se distribuye en el consejo (órgano deliberante con facultades legislativas en sentido material), el mayor (jefe de la administración, quien tiene conferidas facultades para nombrar y remover a funcionarios dependientes del departamento ejecutivo).

Según varíe la distribución de funciones entre el alcalde y el consejo, indica Cass Phillips: “este tipo de gobierno tiene dos modalidades: *strong* mayor y *weak* mayor. Aquélla es la modalidad fuerte, en la cual funciona un alcalde poderoso elegido directamente por los ciudadanos y dotado por

amplios poderes para realizar nombramientos; las grandes metrópolis utilizan esta modalidad a menudo. En su modalidad débil, el alcalde es un miembro del consejo municipal nombrado por éste último; esta modalidad se encuentra por lo general en las municipalidades de importancia media”.⁸

Este tipo de gobierno municipal, por su complejidad, difusión de la responsabilidad y posibilidad de antagonismos y luchas entre el alcalde y el ayuntamiento, ha resultado de aplicación problemática en los Estados Unidos.

El sistema de comisión lo constituye usualmente un *Board* de cinco comisionados retribuidos, designados por elección popular. La comisión posee las funciones normativas y las de administración; las primeras las ejerce colectivamente. Respecto de las segundas, unas veces suelen repartirse entre los comisionados actuando cada uno de ellos como jefe de un departamento, o bien, en otras ocasiones son desempeñadas por todos ellos. Existe un presidente de la comisión, pero el mismo se limita a dirigir los debates y a ostentar la representación del municipio.

El control de todos los actos de la comisión al igual que los jefes de los departamentos, depende primordialmente de la intervención popular que se realiza a través del referéndum o por el *recall* (recurso de destitución). Se ha estimado que este régimen es el más adecuado para las aglomeraciones pequeñas. Sin embargo, el gobierno por comisión ha ido perdiendo terreno. En la actualidad sólo el 6% de los municipios siguen conservando esta forma de gobierno.

El sistema de manager o de gerente, es un tipo intermedio entre el federal y el de comisión, aún cuando dado el parecido que tiene con este último puede estimársele como un tipo de administración por comisión modificado. Sus creadores lo concibieron guiados por la idea de asemejar

⁸ Cfr. Cass Phillips, Jewell, *Municipal Government and Administration in America*, p. 259 y 260. citado por Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*, op. cit. p. 65.

sus funciones a una empresa, pues dijeron que el gobierno de la ciudad es muy similar y cumpliría su cometido mejor si se pone al frente de él a un consejo de administración y a un gerente.

Por tanto, el sistema se forma habitualmente con una comisión de cinco a nueve miembros, de elección popular, a la que corresponde la adopción de resoluciones generales; y con un *manager* retribuido, que es nombrado por aquella sin término fijo y pudiendo ser separado en cualquier momento. El *manager* preside la comisión (salvo excepciones) con voz y sin voto, asume las funciones administrativas, desarrolla el presupuesto, nombra los empleados y ejecuta las resoluciones de la comisión.

Esta forma gubernamental por gerente, goza de un prestigio cada vez más creciente. Sin embargo, al mismo tiempo ha sido objeto de debate; pues se le reconoce como un buen intento de contener el manejo, primordialmente político, de los asuntos municipales, su contribución a profesionalizar la función administrativa y garantizar una cierta continuidad en los programas y proyectos; pero también se critica la visión eficientista de los gerentes, su excesiva racionalidad económica e insensibilidad política, que llega a aislar los aspectos administrativos de los procesos decisorios en la función de gobierno, además, se subraya el riesgo de que por el dominio técnico que pueda ejercer el gerente los consejos municipales se vuelvan bastante dependientes.

La verdad es que el comparar a las instituciones municipales de Estados Unidos y de México, nos da una visión bastante clara de lo que, no sólo en México, sino en casi todos los países, deseáramos que aconteciera respecto a tan importante figura. Sin embargo, estamos conscientes que el camino por recorrer todavía se hace un poco largo, pues entre nuestros municipios y los municipios norteamericanos hay poco que comparar, a no ser lo que se refiere a su forma de gobierno, pues en realidad las

modalidades que usualmente usan los municipios de Estados Unidos para integrar su gobierno tienen algunas similitudes con la nuestra.

Para justificar tal aseveración, y desde nuestro punto de vista, diremos que las tres formas de gobierno municipal descritas con antelación son muy similares, ya que las tres se encuentran integradas por varios miembros, los que a su vez tienen una persona que los preside y se encarga de ejecutar sus resoluciones; aunque es evidente que cada una de ellas tiene sus propias características que las distingue y las hace diferentes entre sí, pero en esencia tienen los mismos elementos. Lo que a nuestro juicio es importante destacar, es que cada una de ellas ha prevalecido y funcionado en una determinada época, siendo una el antecedente más próximo de la otra, hasta llegar a la fórmula más exitosa o moderna en la actualidad, es decir la del *manager* o gerente.

Por lo anterior, sólo nos resta decir, que la autonomía municipal de nuestro país a pesar de ser un Estado federal como Estados Unidos, dista mucho de tener el mismo grado de autonomía, con todo y que el federalismo norteamericano ha sufrido un serio desequilibrio en la distribución de competencias entre sus dos niveles de gobierno.

De esta manera damos por concluido nuestro estudio comparativo en el que confrontamos las realidades de dos instituciones cuyo valor y eficacia se encuentra hoy día, en una profunda revalorización y ajuste. Este análisis nos ha servido para darnos cuenta que a pesar de los grandes esfuerzos que España, Francia, Estados Unidos y México, han realizado para darle vigencia y eficacia a sus regímenes y a sus comunidades locales, estos no han sido suficientes pues aún hay mucho que hacer para dotar de una verdadera autonomía a sus municipios y en este sentido, la forma más viable, sino es que la única, para lograrlo es la descentralización del poder central.

CONCLUSIONES

Después de haber hecho un breve recuento sobre la problemática que enfrenta el régimen federal de México y una vez analizada la crisis en la que se encuentra la institución municipal, podemos válidamente concluir que a pesar de los progresos de la información, una administración central no puede abarcarlo todo. Las autoridades locales son irremplazables para detectar la aparición de nuevas necesidades y llamar la atención de quien puede decidir sobre las que deben ser más rápidamente satisfechas.

Los programas del Estado tratan de responder a las exigencias del mayor número de aquellas, tal como se expresan al nivel del poder central, antes que a satisfacer el conjunto de necesidades; las minorías dignas de interés no pueden encontrar audiencia más que a nivel local. Por ello, a pesar de que históricamente las naciones se han fortificado a menudo por medio de la degradación de las libertades locales, ningún Estado, por muy centralizado que fuese, ha podido nunca suprimirlas.

Lo anterior, porque cierto número de decisiones sólo pueden ser correctamente adoptadas a nivel local; se trata singularmente de todas las que se refieren a la construcción de equipamientos colectivos de base y a la organización de servicios públicos corrientes: circuito de recolección de basura, construcción y mantenimiento de escuelas, centros de salud, alcantarillado, vialidad, mercados. Todas estas decisiones tienen más posibilidades de ser adoptadas racionalmente a nivel local que a niveles más elevados, en los que se ignora fatalmente el o los problemas.

En definitiva, la ventaja de la rapidez es evidente; una autoridad local puede adoptar inmediatamente una decisión que, cuando depende de una administración alejada exige encuestas, informes, instrucción de expediente, comisiones, y en fin, una serie de requisitos que obstruyen la solución a los

problemas planteados; pues no es extraño que una decisión rutinaria, que haya de ser adoptada por una autoridad central demande varios meses. Asimismo, la eficacia exige que, en el supuesto de una catástrofe natural, el presidente municipal se encuentre investido con facultades de mayor peso a fin de adoptar decisiones inmediatas.

De la misma manera, la presencia de una autoridad local responsable asegura una mayor rapidez en las múltiples gestiones, autorizaciones o peticiones de aprobación con lo cual se acrecenta la confianza y se fortalece la relación entre gobernados y gobernante, y es que, no podemos soslayar que sólo las relaciones entre los ciudadanos y los poderes locales son espontáneos y ratifican o consolidan un auténtico sistema democrático, en tanto que las relaciones entre el ciudadano y el poder central son totalmente artificiales y encubren o falsean la efectiva participación del ciudadano en la resolución de los problemas colectivos.

En efecto, muchos son los temas de renovación municipal que nos depara la agenda política para convertir al Municipio en un verdadero poder municipal. Pero si tomamos como punto de partida su naturaleza histórica que lo coloca en un lugar predominante y fundamental dentro de la organización del Estado, tenemos que entre los temas sobre los que se debe poder un mayor énfasis destacan, la necesidad de abandonar la elección por planilla y preferirse la elección individual por regidor, para lograr su verdadera representatividad.

Deberían diferenciarse las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional del ayuntamiento, olvidando su vocación exclusivamente administrativa. Para ello, el presidente municipal debiera encargarse de la gestión municipal y de la aplicación de las ordenanzas municipales, expedidas por los regidores o por los que se encarguen según la Carta Municipal de la aprobación de normas generales, por lo que se debe establecer en cada constitución local un ámbito de competencia exclusiva

del Municipio en el ámbito legislativo, no sólo en la realización de actos administrativos y servicios públicos. Los síndicos o jueces municipales deben resolver los conflictos que la Constitución local y las cartas municipales les encomienden.

En este punto, es preciso señalar la urgencia para que el Municipio se dicte su propia Carta Municipal que funja como su Constitución, con el objeto de que contenga la organización diferenciada de cada uno de los Municipios. Esto se hace necesario debido a que estamos conscientes de que todos ellos son diferentes entre sí, por lo que no es racional que se les organice de acuerdo a leyes uniformes que ni siquiera dictan o aprueban, sino que les son impuestas por el Estado.

Por lo expuesto, la Carta Municipal es quizá el paso más importante para que de una vez por todas se reconozca la capacidad legislativa del Municipio y con ello su consolidación como un auténtico nivel de gobierno dentro del sistema federal de nuestro país. La composición de un órgano legislativo municipal deberá ser proporcional a la cantidad de habitantes del Municipio, fijando un mínimo y un máximo en la Constitución estatal, y cuidando de la representatividad en la representación poblacional.

No obstante lo expuesto, estamos conscientes que no todos los Municipios están en aptitud de darse sus respectivas Cartas Municipales, por lo que la tutela de las legislaturas se hace necesaria, sobre todo en los Municipios pequeños donde no existen, por lo general, personas versadas en leyes y asuntos municipales.

Sin embargo, no sólo es el otorgar o reconocer la facultad legislativa del ayuntamiento lo que se necesita para consolidar su poder; además, se le debe otorgar la posibilidad de reelección relativa de sus integrantes, a un periodo o dos, según lo establecido en la Carta Municipal.

De esta manera se promueve la democracia a través del contacto electoral, la responsabilidad de los ediles frente a los electores y la planeación de políticas municipales con lo que finalmente se lograría por fin que los programas emprendidos por el gobierno municipal en turno, se concluyan durante la gestión del mismo gobierno y no queden, por el contrario, inconclusos o discontinuados por el gobierno que los preceda.

También se hace necesario que al Municipio se le reconozca su capacidad de autoorganización, que se le permita establecer formas de gobierno más flexibles y adaptadas a la realidad comunal. Pues si bien es cierto que el ayuntamiento, es una institución de profunda tradición histórica, y representa una forma de gobierno idónea para el Municipio, no menos cierto resulta que puede ser compatible o asimilable con otras modalidades que han probado su eficacia en otras latitudes, como ejemplo podemos citar la modalidad de consejo abierto que tiene aplicación en los Municipios españoles de pocos habitantes; o el gobierno por comisión, implementado en Estados Unidos en los Municipios pequeños.

En nuestra opinión, consideramos que bien podrían tener aplicación y funcionalidad estas formas de organizar el gobierno en los Municipios, las cuales podrían ser valoradas por ellos mismos, tomando en cuenta sus características y sus necesidades; de esta manera, gozarían de gran autonomía al poder elegir entre varias formas de organizarse y no sólo adoptar, de forma por demás rigurosa, la del ayuntamiento; pues recordemos que la imaginación procede de la diversidad, la posibilidad de poder elegir entre muchas opciones hace que se experimente hasta obtener la forma más idónea, la forma que más se adecue a los requerimientos de cada Municipio.

La asociación municipal, es otro de los puntos neurálgicos sobre los que se debe trabajar para que el Municipio pueda ser un ente generador de poder y pueda satisfacer eficazmente las demandas de su población; pues

cabe señalar que un Municipio aislado de su entorno es un serio obstáculo para su desarrollo; por ello, la cooperación municipal es un objetivo prioritario. Es necesario promover e intensificar las asociaciones de Municipios, tanto a nivel nacional como regional. Para ello, las asociaciones de Municipios deben contar con un marco constitucional y legal apropiado, el cual bien podría estar contemplado en la Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional que se creara para éste y otros efectos y la cual, como ya dijimos, sería una ley marco que serviría para que a partir de ella, las Constituciones locales de cada entidad federativa diseñaran las normas aplicables a cada Municipio en particular.

Además, es necesario impulsar la democratización a través de la participación ciudadana en las decisiones del gobierno municipal. Para la consecución de dichos propósitos es asimismo aconsejable introducir instrumentos de democracia directa o semidirecta, como el referendo o plebiscito, u otros medios de participación y de control semejantes.

El elemento humano que integra el Municipio tiene una calidad de vital importancia para el funcionamiento del Municipio, y ésta es que su población se encuentra organizada en una asociación de vecindad, vinculada por lazos de sangre, pasado histórico, tradiciones y costumbres, identificada por fines y necesidades comunes.

Por lo anterior, el Municipio requiere contar con los instrumentos de organización adecuados para estimular y canalizar la participación popular, la integración y solidaridad vecinal, ya que su progreso es el resultado del esfuerzo de sus vecinos; el Municipio alcanza su eficacia cuando se conjugan los esfuerzos de vecinos y gobierno municipal, con amplia conciencia de colaboración con identidad de fines y decidida actitud de participación.

El Municipio es por sus características la instancia más propicia, la idónea para el ejercicio de la democracia, por eso su gobierno debe estar en manos de sus vecinos y ser un auténtico representante de la mayoría; ese gobierno debe ser responsable ante la comunidad, estar sostenido en la participación directa de sus vecinos, los cuales deben decidir por consenso la política que debe seguirse para resolver sus problemas. De esta manera, uno de los fines más importantes del Municipio es propiciar y fortalecer la integración y solidaridad de sus vecinos a través de la participación.

Por todas estas razones, reconocer y hacer realidad el viejo anhelo de un poder municipal es recuperar el tiempo perdido de un compromiso histórico. Desde nuestro punto de vista, es ahora cuando están dadas todas las condiciones para que el Municipio adquiera la importancia que por tanto tiempo se le ha negado; es el momento para que el Municipio como célula básica del Estado, comience a desempeñar el papel que le corresponde como auténtico poder de gobierno.

Para ello, es necesario reconocer que la autonomía municipal es el pilar en el que descansa o construye la materialización de un Nuevo Federalismo en nuestro país; pues ocurre en los Estados y en los Municipios lo que en la vida del ser humano: mientras este vive y bajo la tutela y vigilancia de sus padres, su vida podrá ser más apacible y libre de contratiempos, pero con la emancipación viene la responsabilidad y con la responsabilidad el esfuerzo y el progreso.

Los países mientras son colonias, tienen muy pocos problemas; estos son resueltos en gran parte por la metrópoli. Pero en cuanto se independizan y entran en el concierto de las naciones soberanas, cambia su ritmo de acción y muy pronto toman la senda de las grandes realizaciones del progreso.

Otro tanto ocurre con los Municipios; mientras dependen de un poder central, que los priva de toda iniciativa y que los subordina a sus decisiones, llevan una vida precaria, pues todo deben conseguirlo como por gracia o favor, pero en cuanto se rigen por instituciones propias la acción edilicia adquiere vigor y la población se transforma y progresa constantemente.

En suma, el que la organización estatal contemporánea se encuentre en crisis, no es sino el resultado de la ingratitude, menosprecio y menoscabo de la vida local. Los Municipios han sufrido a través de su historia un efectivo vaciamiento de sus poderes, lo que en principio habría repercutido en el fortalecimiento de la idea del Estado, ha terminado por ser una de las causas más graves en el inicio de su crisis.

La irresponsable centralización que los Estados suscitaron en la creencia inconsciente de que semejante sistema iba a sostener por sí solo la fortaleza de los mismos, ha acabado por agostar todos los vínculos naturales de solidaridad de los hombres con sus autoridades locales.

Sin embargo, existe hoy la certeza, cada vez más generalizada de que la fortaleza de los Estados, sólo se justifica e incluso se consolida, con la propia fortaleza de sus comunidades locales. En el caso de México, el fortalecimiento y vigencia de su sistema federal sólo será posible, cuando la autonomía municipal deje de ser una mera disposición de carácter formal prevista en la Constitución general, para convertirse en un atributo real y efectivo de los entes locales. Es decir, para que el régimen federal de nuestro país logre salir de la crisis en la que ha caído, debe emprender una reestructuración seria de las bases sobre las que se asienta, en este caso, de su Municipio, sin ello, su denominación como nación federal, sólo será eso, una denominación; porque en realidad seguirá siendo un país centralizado tal y como lo ha sido desde que obtuvo su independencia y reconocimiento como nación soberana.

BIBLIOGRAFÍA

1. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional*, 17^a. ed., México, Porrúa, 2005.
2. OCHOA CAMPOS, Moisés. *Descentralización o Autonomía Municipal (Doctrina y Normatividad Constitucionales)*, México, Índice, 1982.
3. SAVIGNY, Jean de. *¿El Estado Contra los Municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
4. ALEMÁN VELAZCO, Miguel. *La Revolución Federalista*, México, Diana, 2004.
5. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (Coordinadora). *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, Colegio de México, 1997.
6. FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 1986.
7. VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 2003.
8. LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*, UAEM, México, 1999.
9. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*, 6^a ed., Porrúa, México, 2003.
10. MENDOZA CABRERO, Enrique (Coordinador), *Las Políticas Descentralizadoras en México, (1983-1993) Logros y Desencantos*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1998.

11. RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho Municipal Mexicano*, México, Porrúa, 2005.
12. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*, 6ª ed., México, Porrúa, 2003.
13. MERINO, Mauricio (coordinador). *En Busca de la Democracia Municipal*, La participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano, México, Colegio de México, 1994.
14. ORTEGA LOMELIN, Roberto. *El Nuevo Federalismo, La descentralización*. México, Porrúa, 1988.
15. VALADES, Diego y BARCELO ROJAS, Daniel A. (coordinadores). *Examen retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicana. A 180 años de la Constitución de 1824*, México, UNAM, 2005.
16. VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo*, México, Porrúa-UNAM, 1995.
17. CONTRERAS CRUZ, Sergio. *Historia, Teoría y Praxis Municipal*, México, Pliego Editores, 1993.
18. VALENCIA CARMONA, Salvador. *El Municipio en México y en el Mundo*, México, UNAM, 2005.
19. COVIAN ANDRADE, Miguel. *Teoría Constitucional*, volumen segundo, 3ª ed., México, 2004.
20. TAMAYO FLORES, Rafael y HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto (coordinadores). *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México ¿Cómo y Hacia Dónde Vamos?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

21. VÁZQUEZ, Héctor. *El Nuevo Municipio Mexicano*, México, SEP, 1986.
22. ORTEGA LOMELIN, Roberto, *Federalismo y Municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
23. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel. *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2003.
24. PÉREZ NIETO CASTRO, Leonel (Compilador). *Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional*, México, Porrúa, 1992.
25. BENÍTEZ DE LUGO, Mariano. *El Municipio y sus elementos Esenciales*, Madrid, Mateu cromo, Artes Gráficas, 1986.
26. VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2003.
27. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El Gobierno Municipal En el Constitucionalismo Español*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1988.
28. TORRES ESTRADA, Pedro. *La Autoridad Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Petición*, México, UNAM, 2005.
29. SALAZAR MEDINA, Julián. *Elementos Básicos de la Administración Municipal*, 2ª ed., México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1992.
30. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.

31. SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1989.

32. ROSAS AISPURO TORRES, José y CIENFUEGOS SALGADO, David (coordinadores). *El Municipio en Iberoamérica*, México, Editora Laguna, 2003.

33. SCHWARTZ, Bernard. *El Federalismo Norteamericano Actual*, España, Civitas, 1984.

Hemerografía.

34. ALMADA LÓPEZ, Carlos. "El Fortalecimiento Económico Municipal en el Estado de México", *Estudios Municipales*, año II, Número 7, enero-febrero, México, 1986.

35. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "La Asociación Municipal como un Factor de Desarrollo Regional", *Estudios Municipales*, año II, número 7, enero-febrero, México, 1986.

36. OLMEDO CARRANZA, Raúl. "El Municipio Libre, La Descentralización y el Pacto Federal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 18 y 19, abril-septiembre, México, 1986.

37. Documentación Administrativa. *La Organización Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 228, octubre-diciembre, Madrid, 1991.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed, SISTA, México, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. ISEF, México, 2006.

Jurisprudencia.

IUS 2006, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, quinta a novena época.

Diccionarios.

SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política, Tomo II, Más Actual Mexicana de Ediciones, México, 1997.

MORENO RODRÍGUEZ, Rogelio. *Diccionario Jurídico*, La Ley, Argentina, 1998.

VALLETA, María Laura. *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Valleta Ediciones, 2004.

Diccionario de Política, Argentina, Valleta Ediciones, 2001.

SCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense*, México, UNAM, 1993.

GALVIS GAITÁN, Fernando. *Manual de Ciencia Política*, Santa Fe de Bogota, Colombia, Themis s.a., 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª ed., D-H, México, Porrúa, 2001.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 15ª ed., I - O, México, Porrúa, 2001.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVIII, Editores Libreros, Argentina 1979.

Páginas de Internet.

<http://es.wikipedia.org/wiki/descentralizaci%133n>.

<http://www.iglom.iteso.mx/pdf/ehernandez.pdf>.

<http://www.azc.vam.m/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>.

[.monografias.com/trabajos10/FEDE/FEDE.shtml](http://www.monografias.com/trabajos10/FEDE/FEDE.shtml).

es.wikipedia.org/wiki/federalismo.

<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0497/ijds/katz.htm>

www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/5.htm

http://www.constitucion.es/otras_constituciones/europa/txt/constitucion_francia.html.

<http://www.cafebabel.com/es/article.asp?T=T&Id=1403>