

EL DILEMA DE LA FEDERACIÓN EN RELACIÓN A LOS MUNICIPIOS. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA CONSTITUCIONAL

José Luis RIPOLL GÓMEZ*

“El municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes, es el hombre el que forma los reinos y crea las Repúblicas, el municipio parece salir directamente de la mano de Dios”

Alexis de Tocqueville

SUMARIO: I. *Breves referencias históricas sobre el municipio.* II. *Marco histórico constitucional del municipio.* III. *Las entidades federativas y su organización municipal.* a) *La pulverización municipal.* IV. *Las reformas al artículo 115 constitucional.* V. *Características del municipio mexicano.* VI. *Las divisiones territoriales municipales en otros países.* VII. *Los “miedos” de la Federación en relación a los municipios.*

I. BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS SOBRE EL MUNICIPIO

Más allá de la discusión doctrinal en torno al génesis del municipio entre la *polis* griega y la *civitas* romana, lo cierto es que con la conquista española y el consecuente sometimiento, el municipio español se transforma entre una combinación del *calpulli* indígena con su peculiar forma de entender las asociaciones humanas y el producto de esa combinación híbrida llamado: municipio mestizo. Como todos sabemos el municipio en nuestro país llega y se desarrolla de una coyuntura política

* Director del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Yucatan

entre Diego de Velázquez y Hernán Cortés, el primero Gobernador de Cuba, desde donde se indicaban las instrucciones para cualquier asunto vinculado con “el nuevo mundo”, y el segundo, emparentado por vínculos matrimoniales con la hija de Velázquez, una vez en el área del hoy San Juan de Ullua, en Veracruz, desconoce su autoridad y funda el primer municipio en América.¹ Al fundar el municipio Cortés sabe que eso significa su salida para legitimarse del desacato a Velázquez. Dicho en otras palabras, Cortés funda el primer municipio en América por una coyuntura política y no por una idea federalista o de otra índole. Irónicamente muchos años después, los municipios mexicanos son percibidos como mecanismos de control político de los poderes ejecutivos estatales.

II. MARCO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Nuestra historia constitucional es rica desde cualquier ángulo en que sea percibida. La primera constitución que rige en nuestro país es la de Cádiz, que aunque es elaborada en Cádiz, España, por la influencia que ejerce en constituciones posteriores, es el primer antecedente constitucional que tenemos en México.²

Aunque este texto constitucional no aborda propiamente la institución municipal si hace referencia al aspecto de circunscripciones territoriales como “pueblos” y “ayuntamientos” y “gobierno interior.”

Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá ayuntamientos en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Podemos inferir varias ideas de este texto constitucional mismas que actualmente están en discusión; la primera, el concepto del ayuntamiento como el órgano supremo del municipio, es decir, el gobierno interno a cargo

¹ Cfr. QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, 3ª edición, Editorial Porrúa, , 1999, pp. 48-49.

² Los textos constitucionales que utilizaremos serán los enunciados en la obra de TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México, 24ª edición, Editorial Porrúa, 2005.

de una determinada área de población; la segunda, la idea de requisitos mínimos para constituir municipalidades que, actualmente es recogido por las leyes estatales y municipales; tercera, también se percibe el término o duración del gobierno municipal, aunque actualmente en duda por muchos, en virtud de su temporalidad, ya que argumentan que tres años de duración de los ayuntamientos son muy pocos para realizar labores importantes dentro del municipio. Como podemos ver, Cádiz contribuye con conceptos y términos que actualmente son establecidos como rectores de la vida municipal.

Aunque los *Sentimientos de la Nación*, no es una Constitución, sin embargo por su importancia política es considerada por muchos como un documento *cuasi* constitucional. El texto de José María Morelos y Pavón no contempla un concepto directo sobre el municipio, sino sólo hace referencia a la soberanía:

Artículo 5. La soberanía dimana directamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial (sic) eligiendo las providencias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 celebrado en Apaztzingán, Michoacán, establece en su artículo 4 la potestad del pueblo para establecer y modificar el gobierno que más le convenga, lo que recoge nuestro actual texto constitucional en su artículo 39.

Artículo 4.- Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres. Sino para la protección y seguridad general de todos os ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Artículo 5- La soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.

La división de poderes en este texto constitucional está claramente marcada, aunque la percepción actual de la división de poderes, más allá de Montesquieu, es que ni el ejecutivo únicamente ejecuta, ni el judicial exclusivamente resuelve sólo los casos particulares, como tampoco el legislativo se encarga sólo de legislar. La concepción municipal tampoco es percibida por esta Constitución.³

³ Artículo 11.- Tres atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

El gran reto en la división de poderes actual, es la justa distribución de facultades, o sea, que ninguno de los poderes someta a los otros, sino sean armoniosos en la configuración de la vida política nacional, lo que se ha dado por llamar un “nuevo equilibrio” entre los poderes.⁴

La *Constitución federal de 1824* es formal y materialmente nuestro primer texto constitucional, en ella se establece la libertad de la naciente Nación mexicana. En este instrumento jurídico se establece la obligación de los Estados de organizar su gobierno y administración interior sin embargo, tampoco plantea idea municipal o concepto municipal.

Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación: I.- De organizar su gobierno y administración interior [...].

Las *Siete Leyes Constitucionales de 1836* estable en su Sexta Ley la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. Aunque se hace mención de los ayuntamientos, todavía el concepto municipal es algo vago.

Artículo 1.- [...] 7. Toca a los gobernadores: I.- [...] VIII. Suspender a los ayuntamientos del departamento, [...]”

Se menciona en Las Siete Leyes que la República se divide en departamentos y, estos a su vez se subdividen en distritos que terminan en partidos. En nuestro actual texto constitucional le compete a las legislaturas locales suspender a los Ayuntamientos de conformidad con el artículo 115 constitucional.

Por su parte, siendo Presidente Provisional de la República Mexicana Antonio López de Santa Anna, se decretan las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* que también hace referencia a la división territorial de la República en departamentos, distritos, partidos y se adiciona el concepto: municipalidades.

Artículo 4.- El territorio de la República se dividirá en departamentos, y estos en distritos, partidos y municipalidades. [...].

Ignacio Comonfort, en su calidad de Presidente sustituto de la República Mexicana promulga la Constitución Política de la República Mexicana

⁴ Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador, “Hacia un nuevo sistema político y constitucional” en *Cuestiones Constitucionales*, México, número 8, enero-junio, 2003, pp. 166 y 167.

de 1857, en ella se establece el concepto de soberanía y de federalismo tal como se encuentra establecidos en nuestro actual texto constitucional en vigor desde 1917. El municipio no aparece regulado en la Constitución liberal de 1857.

Finalmente, en la Constitución de 1917 se recoge el ideario Carrancista del municipio libre con tres principios fundamentales: el máximo órgano municipal que recae en el Ayuntamiento, la libertad hacendaria y la personalidad jurídica.⁵

III. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SU ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Como todos sabemos nuestro país es una República de Estados libres y soberanos en su organización interior, pero unidos a una Federación según los propios principios de nuestro texto constitucional. La división territorial y política de los Estados integrantes de esa Federación está basada en el municipio libre. Por tanto, este constituye el núcleo del federalismo mexicano.

a) La “pulverización” municipal

En la composición municipal de las Entidades Federativas es claro percibir una falta de homologación en el reparto territorial, por ejemplo, Chihuahua tiene más habitantes que Yucatán, 3 millones trescientos mil aproximadamente, sin embargo, sólo tiene 67 municipios, en tanto que Yucatán tiene 106 municipios, pero sólo tiene 1 millón ochocientos mil habitantes.

No existe una homogeneidad en cuanto al aspecto cuantitativo y cualitativo de los municipios en nuestro país. A continuación enunciaremos el Estado y número total de municipios: Aguascalientes 11, Baja California 5, Baja California Sur 5, Campeche 11, Coahuila 38, Colima 10, Chiapas 118, Chihuahua 67, Durango 39, Guanajuato 46, Guerrero 79, Hidalgo 84, Jalisco 124, Tlaxcala 60, Veracruz 212, Yucatán 106, Zacatecas 58, Estado de México 125, Michoacán 113, Morelos 33, Nayarit 20, Nuevo León 51, Oaxaca 570, Puebla 212, Querétaro 18, Quintana Roo 9 con el recién creado municipio de Tulum, San Luis Potosí 58, Sinaloa 18, Sonora 72, Tabasco 17, Tamaulipas 43, hacemos notar que el Distrito Federal no tiene municipios por que jurídicamente no es un Estado, sino es el lugar del asentamien-

⁵ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “La defensa del municipio mexicano a partir de la constitución de 1917”, México, serie *Cuadernos de Jurisprudencia*, número 1, enero, 2008, p.21.

to de los poderes federales, su división territorial es a base de delegaciones políticas.

IV. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El espíritu último y supremo de cualquier reforma a la Constitución debe atender a la transformación de nuestras instituciones políticas y, el municipio en este sentido no es la excepción. El legislador ha venido transformando al municipio mexicano desde su aparición en nuestro texto constitucional federal.

La construcción de un Estado moderno acordes a los tiempos actuales no es cosa fácil, pueden ser de varios años e incluso de siglos, sin embargo tenemos que tener cuidado de no convertir lo logrado en algo inservible. Por eso tenemos que cuidar lo logrado en materia municipal, ya lo decía el gran poeta inglés Lord Byron: “Apenas son suficientes mil años para formar un Estado pero puede bastar una hora para reducirlo a polvo”.

El actual artículo 115 Constitucional ha experimentado varias reformas desde aquel Constituyente de 1917, para ser exactos son 12 reformas: 20 de agosto de 1928; 29 de abril de 1933; 8 de enero de 1943; 12 de febrero de 1947; 17 de octubre de 1953; 6 de febrero de 1976; 6 de diciembre de 1977; 3 de febrero de 1983; 17 de marzo de 1987; 23 de diciembre de 1999; 18 de agosto de 2001 y el 18 de junio de 2008. Entre estas reformas son dos las que destacan la de 1983 y la 1999.

En 1983, la reforma municipal fue de gran envergadura, se faculta a los Congresos locales para suspender ayuntamientos y a sus miembros, también se faculta a los Ayuntamientos para establecer ordenamientos municipales y, se establece la posibilidad de brindar los servicios públicos municipales en coordinación con los Estados.

En 1999, se reforman diversos párrafos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII. Se cambia la palabra “administrar” por “gobernar” cuestión que nos parece atinada en virtud que gobernar lleva implícita a administración pero no viceversa, es decir, se puede administrar solamente sin necesidad de gobernar, en cambio quien gobierna debe necesariamente saber administrar los intereses públicos.

También en esta reforma de 1999, se faculta a los ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes que expidan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas para organizar la administración pública municipal asegurando la participación ciudadana y vecinal.

V. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO

El municipio en nuestro país aparece como producto de una coyuntura política de la época, de rebelión frente al control político. Irónicamente el municipio del México de hoy, sigue siendo percibido, por muchos, como de control político.

Son varias las características del municipio mexicano extraídas del artículo 115 constitucional:

La primera es que el municipio se concibe dentro de un esquema republicano, representativo y popular, es decir, el sistema federal impacta en lo municipal, por eso el municipio es republicano en el sentido que eligen a sus autoridades periódicamente, es representativo ya que son los ciudadanos por medio de sus representantes quienes mandan y es popular ya que es el pueblo en quien recae la principal voluntad general dentro del municipio.

La segunda característica es que es la base de la división territorial de los Estados, lo que significa que la Federación se compone territorialmente de 31 Estados y el Distrito Federal, y dentro de los Estados están divididos los municipios por lo tanto, los municipios son la base de esa división territorial. Recordamos aquella frase de Daniel Cosío Villegas: “si el sistema federal se considera mayor que el central, es porque el poder general y el local se contienen mutuamente.”

Tercera característica sobre los municipios, es la base de la división política de los estados lo que significa que dentro de los Estados están los municipios con una entidad política para impartir servicios públicos.⁶

La cuarta características es la base de la organización administrativa de los estados, aunque existen algunas teorías que consideran al municipio como una de las formas de la descentralización por región, sin embargo para otros no es así ya que no puede ser parte de la administración de otro orden de gobierno.

El municipio tiene constitucionalmente la característica es ser libre, quizá esta característica sea la que más se ha discutido por los doctrinarios, es libre pero vigilada por la legislatura local es libre pero depende en la mayoría de los casos de las aportaciones federales, es libre pero puede sufrir suspensión y revocación del mandato a sus miembros, entonces en ¿donde radicaría esa libertad?

La autonomía en el municipio es otra característica, pero tenemos que tener cuidado de no confundir autonomía con independencia, la primera significa que tiene todos los elementos para que el municipio mismo pueda

⁶ Cfr. AÑORVE BAÑOS, Manuel, *Servicios Públicos Municipales*, Editorial Porrúa, México, 1998, p.81.

dictar sus normas y su Ayuntamiento sea la máxima autoridad en el municipio, ni jurídica ni políticamente nadie debería darles ordenes a los municipios excepto sus autoridades internas. La segunda expresión tiene que ver con la no dependencia, lo que no le pertenece, lo independiente significa que depende de otra soberanía o jurisdicción y, en este sentido los municipios no son independientes, sino dependen territorialmente de los Estados y, en consecuencia, son parte de la Federación.

VI. LAS DIVISIONES TERRITORIALES MUNICIPALES EN OTROS PAÍSES

Aunque cada país es producto de realidades diferentes, sin embargo, compararlos nos puede ayudar a proporcionarnos un marco referencial.

El problema de la proliferación de municipios no es exclusivo de nuestro país, en otras latitudes también tienen esos dilemas. Por ejemplo, Francia⁷ tiene 60 millones de habitantes tiene 36, 823 municipios; no olvidemos que en nuestro país hay 2516 municipios en todo el país; Cuba⁸ tiene 11 millones de habitantes y cuenta con 169 municipios; Portugal⁹ tiene 11 millones y medio de habitantes y cuenta con 304 municipios, Chile¹⁰ tiene 16 millones y medio de habitantes y cuenta con 355 municipios; Brasil¹¹ tiene 190 millones de habitantes y tiene 5, 563 municipios en todo el país.

VIII. LOS “MIEDOS” DE LA FEDERACIÓN EN RELACIÓN A LOS MUNICIPIOS

Ante este panorama con una regulación jurídica suficiente para enfrentar los principales problemas comunitarios ¿Por qué la Federación tiene miedo a otorgarle plena autonomía política a los municipios mexicanos? ¿Por qué se sigue percibiendo que los municipios siguen siendo factores reales de poder sometidos a las autoridades locales estatales en donde se ubican geográficamente?

Los ayuntamientos duran en su encargo escasos tres años de gobierno. Al asumir el cargo, el Presidente Municipal y los Regidores se percatan de las

⁷ <http://pscuba.org/articulos/cubanoenfrancia/municipios.htm> consultado el 6 de junio de 2009.

⁸ <http://www.guije.com/pueblo/municipios/index.htm> consultado el día 6 de junio de 2009.

⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/usuario:Mortadelo2005/lista_de_municipios_de_portugal consultado el día 6 de junio de 2009.

¹⁰ http://es.wikipedia.org/wiki/municipalidad_de_chile consultado el día 6 de junio de 2009.

¹¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Estados_de_Brasil consultada el día 6 de junio de 2009.

carencias reales que padecen en el municipio, sin embargo poco harán para resolver dichos problemas. O no saben cómo cobrar impuestos a los posibles contribuyentes o, a pesar de saber cómo, el acto de cobrar impuestos es poco popular y si lo hacen, terminará con consecuencias lectorales adversas en la siguiente elección. Es un juego un tanto cuanto perverso, entre ciudadanos de una circunscripción territorial y sus autoridades municipales.

Sin embargo, en nuestro país no todos los casos son así, se han dado algunos municipios verdaderamente exitosos, por que las autoridades han logrado vincular o relacionar tributos municipales con obra pública directa al barrio o colonia determinada, es decir, si los ciudadanos pagan impuestos municipales estos se verán directamente beneficiados con obra pública es sus colonias. El municipio de Garza García en Nuevo León, es un digno ejemplo de lo planteado.

Son varios los casos de alcaldes que han hecho y deshecho en los municipios atropellos a su real saber y entender. Conocimos de un alcalde que promovió un concurso cuyo premio económico sería para aquel que lo descubriera disfrazado de personaje de televisión, o aquel alcalde que se aumento el salario para no ser el alcalde que menos cobra en un Estado de la República es decir, para no ser el alcalde mas mal pagado. Es por todos conocido que existen alcaldes que despachan en la cantina del pueblo. También existen alcaldes que piensan por sólo están “arriba de ellos” el Presidente de la República y el Gobernador del Estado.

Apoyamos la idea de ampliar el plazo de tres a seis años o permitir la posibilidad de la una sola reelección de los miembros del ayuntamiento por otros tres años.

El municipio en México aparece como producto de una coyuntura política entre Cortes y Velázquez, llega a nuestro país como producto de una rebeldía, sin embargo y paradójicamente el municipio en México se ha convertido, en muchos casos, como un medio de control político.

Finalmente, los alcaldes, en la mayoría de los casos, como cualquier regidor u otro político municipal son producto y parte de nuestra clase política imperante, y sintetizan los vicios y percepciones erróneas del sistema político que parece no dar paso definitivo e irreversible a una nueva forma de entender la representación popular.

Coincidimos con Teresita Rendón Huerta Barrera en el sentido de formar cuadros de funcionarios municipales capacitados: “El municipio tanto tiempo olvidado, tanto tiempo relegado es ahora un espacio en que se definen la más importante vertientes de la acción social, por eso es impostergable una solida formación de cuadros municipalistas, de ciudadanos maduros, participativos y con una profunda conciencia cívica.”

Esos son algunos de “los miedos” de la Federación en relación a los municipios, que en aras de la autonomía hacendaria los municipios logren la autonomía política y se ponga en riesgo incluso al federalismo mexicano, no faltará por ahí algún alcalde que se quiera perpetuar en el poder o desconozca el pacto federal, por decir sólo lo menos.

BIBLIOGRAFÍA.

AÑORVE BAÑOS, Manuel, *Servicios Públicos Municipales*, Editorial Porrúa, México, 1998.

QUINTANA ROLDAN, Carlos, F., *Derecho Municipal*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho Municipal*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005

HEMEROGRAFÍA

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, Armando, “Reforma política municipal y programas de bajo costo”, en *Por una Reforma Federalista del Estado Mexicano*, Editorial Gobierno del Estado de México, México, 2004.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “La defensa del municipios mexicano a partir de la Constitución de 1917”, *Serie Cuadernos de Jurisprudencia*, número 1, enero, México, 2008.

FUENTES ELECTRÓNICAS.

<http://www.guije.com/pueblo/municipios/index.htm>

http://es.wikipedia.org/wiki/usuario:Mortadelo2005/lista_de_municipios_de_Portugal

http://es.wikipedia.org/wiki/municipalidad_de_Chile

<http://pscuba.org/articulos/cubanoenfrancia/municipios.htm>

http://es.wikipedia.org/wiki/Estados_de_Brasil