

FEDERALISMO, ESENCIA Y EFECTO EN EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Lic. Enrique QUIROZ ACOSTA *

Referirse al “federalismo: esencia y efecto en el municipio en México” representa evocar algunos de los elementos fundamentales que explican la estructura y el funcionamiento del Estado mexicano. Trataré de hacerlo de la manera más clara, sintética y útil que me sea posible.

I. *FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO*

El sistema federal es un pacto federal, un pacto de entidades federativas y el municipio es una división territorial de cada estado: La institución municipal territorial de cada estado. La institución municipal pudiera existir y, en efecto, existe tanto en Estados Unitarios como en Estados Federales, y éstos, existen y se estructuran sin que, en rigor técnico, requieran de la institución municipal.

No obstante, nuestro federalismo mexicano, el de hoy y en la perspectiva, no se explica a plenitud sin considerar al municipio, lo cual tiene acomodo natural en el sistema federal, visto éste como una fórmula de descentralización del ejercicio del poder soberano del Estado; en esta óptica, el municipio es el tercer orden de gobierno y, por cierto, el contacto directo y natural del gobierno con la comunidad básica. Por ello, el municipio mexicano participa en la esencia de nuestro tipo de federalismo y éste tiene diversos efectos en el municipio.

Hoy en día, una necesidad política evidente es acercar a las autoridades con la sociedad y éste debe ser uno de los propósitos federalistas, donde el *municipio juegue un papel federalista*.

Pero habremos de abundar en los efectos del federalismo en el municipio una vez repasada la esencia del federalismo.

* Profesor de Introducción al Estudio del Derecho y Teoría General del Estado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

II. *EL SISTEMA FEDERAL*

Además de la consideración del municipio como tercera instancia, jurisdicción u orden de gobierno, a lo cual aludiremos en su oportunidad, de momento señalaremos que, de suyo, y de manera general la forma de Estado Federal tiene diversas implicaciones y muy diferentes interpretaciones y giros, pero en síntesis se caracteriza por las siguientes líneas:

1. La existencia de dos jurisdicciones (una federal, aplicable a todo el ámbito nacional y la local, distinta en cada entidad federativa): Coextensas, coexistentes y de igual jerarquía.¹

- a) Coextensas, significa que la aplicación de ambas jurisdicciones tiene la misma fuerza legal.
- b) Coexistentes, implica que se aplican al mismo tiempo.
- c) La igualdad en la jerarquía elimina la dependencia de una jurisdicción respecto de la otra.

2. La supeditación de ambas jurisdicciones a la Constitución General: En este sentido, la Constitución Federal establece las bases, en virtud de las cuales se distribuyen las competencias entre la federación y las entidades federativas.

3. Ambas jurisdicciones se aplican directamente a los individuos: En virtud de este principio, las normas y autoridades federales aplican su ámbito jurídico sin necesidad de la injerencia de las entidades federativas y viceversa.

4. Ambas jurisdicciones participan en las formas o adiciones a la Constitución general.

¹ La igualdad de jerarquías y el atributo de ser coextensas lo reconoce Felipe Tena Ramírez. La primera característica no la reconocen algunos tratadistas mexicanos como Eduardo García Máynez, ni algunos criterios de la Suprema Corte en materia fiscal pero dicho autor es contundentemente contradicho por Mario De la Cueva en forma congruente y convincente.

III. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL

Varía el sistema de distribución competencial en cada Nación.² En el caso mexicano, la regla general que establece la Constitución (artículo 124) indica que todo aquello que no está expresamente conferido por la propia Constitución a la federación es materia de las entidades federativas.

Hasta aquí, todo parecía muy sencillo, pero la verdad es que el asunto es mucho más complejo.

En primer término, la propia regla general, para ser tal, no deriva únicamente del 124, sino de su interpretación en reunión de los artículos 115, 116, 117 y 118 de la Constitución.

De dichas disposiciones se colige que la regla general de distribución competencial en nuestro sistema indica que: lo que no esté expresamente conferido por la Constitución a la federación ni a los municipios, ni prohibido a las entidades federativas, será competencia de éstas.³

Pero el asunto no se queda en lo anterior dado que derivado del texto constitucional existen además facultades coincidentes, concurrentes, coexistentes y de auxilio.

Facultades coincidentes. Son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y están establecidas en dos formas:

a) Una amplia, cuando no se faculta a una o a otras a expedir las bases o un cierto criterio de división, por ejemplo, el artículo 18, señala que la federación y los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores;

b) Una restringida, cuando la facultad se confiere a una y a las otras, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división, por ejemplo, el artículo 3o., indica que la "educación que imparta el estado —federación, estados y municipios—

² México adoptó el sistema que estableció la Constitución de los Estados Unidos de América a partir de las enmiendas novena y décima, pero en el caso mexicano de la constitución establece que las facultades de los funcionarios del gobierno federal deben señalarse expresamente.

³ Aun cuando no hemos encontrado autores que aludan a esta determinación, en alguna medida parcialmente lo reconoce Alfonso NORIEGA CANTÚ, en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*.

tenderá..." y en la fracción VIII, dice: "el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios...", tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV. En el mismo sentido se pudieran citar los artículos 4o. y el 73 fracciones XXIX-C y XXIX-G, en cuanto a salud, asentamientos humanos y ecología, respectivamente.

Facultades coexistentes. Son aquellas que una parte de la misma facultad corresponde a la federación y la otra a las entidades federativas, por ejemplo, el artículo 73, fracción XVII, otorga al Congreso Federal facultad para legislar en materia de vías generales de comunicación, de manera que las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas locales.

Facultades de auxilio. Son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a la otra por disposición constitucional, por ejemplo, el artículo 120, establece la regla general en virtud de la cual los gobernadores de los Estados no sólo están obligados a publicar las leyes federales sino también a hacerlas cumplir.

Facultades concurrentes. Diversos autores sostienen que en México no existen las facultades concurrentes o por lo menos no se han ejercido,⁴ entendidas como aquellas que es facultad de una de las dos competencias (federación o estados) pero que mientras ésta no la ejerza, la otra puede legislar y actuar, hasta en tanto lo haga la facultada. No obstante, en materia de salud, el artículo 18 de la ley de la materia establece 8 hipótesis de servicios que, en tanto no los ejerza la federación pudieran ejercerlos las entidades federativas en el marco de los convenios únicos de desarrollo.

IV. NUESTRO FEDERALISMO ES DE COORDINACIÓN COOPERACIÓN Y CONCURRENCIA

La definición política de nuestro federalismo es acorde con su concepción jurídica, derivada de nuestra Constitución; un federalismo coo-

⁴ Felipe Tena Ramírez indica que si bien no se han aplicado, tampoco existe impedimento para que se apliquen y pudiera resultar conveniente. Y cuando la constitución se refiere a la "conurrencia" entre la federación, estados y municipios en los artículos 4o. (cuando alude a la salud) y 73 fracciones XXIX-C y XXIX-G (asentamientos humanos y ecología) se refiere a lo que hemos indicado como facultades coincidentes en los términos de Tena y de Carpizo.

perativo, un federalismo de coordinación y colaboración recíproca entre la federación, estados y municipios, y entre los propios estados y los municipios, como se pretende demostrar en este estudio.

Para comprender y dimensionar nuestro federalismo en el ámbito de la descentralización en el texto de la Constitución, se debe aludir a cinco aspectos básicos: *a)* Disposiciones que se refieren concretamente al establecimiento de convenios o mecanismos de coordinación, *b)* Disposiciones que se refieren a facultades concurrentes o coincidente, *c)* Disposiciones de auxilio de los estados respecto de la federación, *d)* Disposiciones que no especifican jurisdicción federal o local pero aluden a que habrá ley reglamentaria y, *e)* Disposiciones que aluden al Estado pero sin establecer elementos que vinculen la facultad sólo con el gobierno federal.

a) Disposiciones que se refieren concretamente al establecimiento de convenios y mecanismos de coordinación

Del repaso de las disposiciones constitucionales que a continuación se describen, se observa toda una técnica constitucional, a partir de la cual los convenios son instrumentos jurídicos que privilegia nuestro orden jurídico en las relaciones entre federación, estados y municipios, con apego a la ley.

1. El párrafo tercero del artículo 26 señala, entre otras cuestiones, que la ley determinará las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

2. El último párrafo de la fracción III del artículo 115 señala que “los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y, con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.

3. El inciso *a)* de la fracción IV del propio artículo 115 establece que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

4. La fracción VI del mismo artículo 115 señala que: “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

5. Una de las disposiciones más importantes en materia de federalismo administrativo —en el sentido de la administración pública en el federalismo— es, sin duda, la fracción VI del artículo 116, dado que establece que la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

En cuanto a esta última disposición, el aspecto relevante a destacar es en el sentido de que conforme al texto de la citada fracción VI *para realizar la transferencia de atribuciones es menester no sólo que se trate de una materia concurrente o coincidente sino que además una ley que emane de la Constitución y que expida el Congreso de la Unión señale la congruencia o la atribución en favor de las entidades federativas y municipios.*

El dispositivo de la ley de la materia a que nos referimos con antelación a nuestro entender no sería estrictamente indispensable si la transferencia únicamente incluye facultades de auxilio (artículo 120 constitucional) y no de autoridad, aun cuando tenga envolvente que incluya recursos financieros, humanos y materiales, los cuales se regirían por la legislación administrativa correspondiente y no de la materia sustantiva de la transferencia.

b) *Disposiciones que se refieren a facultades concurrentes o coincidentes o bien coexistentes entre la federación, estados y municipios*

La Constitución es la distribuidora del ejercicio del poder soberano, luego entonces para transferir una facultad de la federación, a las entidades y municipios, se requiere en primer término que el proceso sea acorde con la Constitución de ahí la importancia de las facultades concurrentes, coincidentes o coexistentes.

Con el término concurrencia también se alude a lo que doctrinalmente se ha denominado por diversos tratadistas mexicanos como fa-

cultades coincidentes, es decir, aquéllas en que deben intervenir la federación, los estados y los municipios, de manera coordinada y en los términos que lo indique la ley general de la materia.

En este apartado sólo se mencionarán aquellas disposiciones constitucionales en que la concurrencia, coincidencia o coexistencia es expresa.

1. *En materia de educación*⁵

El primer párrafo del artículo 3o. indica que todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria.

En la fracción III se indica que el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, para determinar los planes y programas de estudio.

Asimismo, la fracción VIII señala que el Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que lo infrinjan.

2. *En materia de salud*

El cuarto párrafo del artículo 4o. establece que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

3. *En materia de asentamientos humanos y en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico*

La Fracción XXIX-C del artículo 73 establece que la materia de Asentamientos Humanos es concurrente (coincidente, diríamos nosotros siguiendo a Felipe Tena Ramírez y Jorge Carpizo) entre el gobierno

⁵ La materia de educación superior se menciona en el apartado referido a cuando la Constitución alude al Estado pero sin establecer ningún elemento que vincule la materia sólo a la federación.

federal, los Estados y los municipios, conforme a la ley que expida el Congreso de la Unión.⁶

Por su parte, la fracción XXIX-G del propio artículo 73 establece que el Congreso también está facultado para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.⁷

4. *En materia de comunicaciones*

Se trata de una facultad coexistente dado que la fracción XVII del artículo 73 establece que el Congreso de la Unión está facultado para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, es decir, que las vías locales de comunicación, son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.⁸

c) *Disposiciones de auxilio de los estados respecto de la federación*

Es importante tener presente, que de acuerdo con la teoría constitucional, las facultades de auxilio no alteran la distribución de competencias, pero indudablemente se refuerza con dichas facultades de auxilio la tesis de que aludir a nuestro sistema federal es referirse a un sistema de coordinación, cooperación y colaboración.

La norma que establece la obligación de auxilio en términos más generales es el artículo 120 de la Constitución que obliga a los gobernadores de los estados a publicar y a hacer cumplir las leyes federales.

Dicha disposición "marco" o "paraguas" refleja la interrelación necesaria que se requiere entre federación y estados y permite la celebra-

⁶ De la revisión de la ley de la materia se encontró que 15 facultades se establecen para el gobierno federal, 11 a los estados y ninguna es concurrente.

⁷ La ley de la materia establece 19 facultades en favor del gobierno federal.

⁸ La legislación de la materia incluye en el concepto de vías generales de comunicación, entre otras cuestiones las carreteras que se hayan construido, con presupuesto federal, lo cual implica que toda carretera que esté en dicha hipótesis no podrá ser transferida salvo que haya reforma legal, so pena de que la transferencia sea inconstitucional y al existir la posibilidad de que se afecten derechos de particulares como pudieran ser los concesionarios, se daría el riesgo de que reclamen los actos de autoridad por vía del juicio de amparo; para evitarlo se podría ponderar que tenga verificativo la reforma legal respectiva que le dé validez a la transferencia.

ción de diversos actos de la federación con el apoyo de gobierno de los estados.

Referido a una materia concreta, con antelación a la reforma de 1992 al artículo 130, decía que "...las demás autoridades actuarían en auxilio de la federación". Con la reforma se indica que "las autoridades federales de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley".

Empero, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, corresponde al poder ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, la aplicación de la ley. Las autoridades estatales y municipales, así como los del D. F., son los auxiliares de la federación en los términos previstos en este ordenamiento.

d) Cuando la Constitución no especifica jurisdicción federal o local pero alude a que habrá ley reglamentaria

En materia de pueblos indígenas, el primer párrafo del artículo 4o. constitucional alude a que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.

En virtud de que se trata de una cuestión tutelar, en la que deben participar la federación, los estados y los municipios parece correcto que la instancia que legisle sea el Congreso de la Unión, dado que se trataría de una norma que emana de la Constitución, pero, en tanto no lo hace, pudieran hacerlo las respectivas legislaturas de los estados; es decir, estamos en presencia de una facultad coincidente cuya aplicación no está reñida con un tratamiento de norma concurrente en el sentido original del término.

Además, la segunda parte del propio primer párrafo del artículo 4o. es expreso en cuanto a que en los juicios y procedimientos agrarios en que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

e) Cuando la Constitución alude al Estado pero sin establecer ningún elemento que vincule la materia sólo a la federación

Un aspecto interesante e importante es dilucidar qué ocurre cuando la Constitución se refiere al "Estado" respecto de alguna atribución, sin

especificar si se trate del "Estado Nacional", representado por la federación o bien, si ante dicha mención pudieran tener injerencia tanto la federación como los estados y los municipios; es decir, si se refiere a una cantidad coincidente o concurrente.

En este punto, es adecuado analizar diversas líneas interpretativas.

1o. De acuerdo con el origen de la Constitución, si se tratara de una convención de estados que antes tenían una vida independiente y se unen en un pacto federal (como ocurrió en 1776, en los Estados Unidos de América), es decir, si se tratara de un fenómeno centrípeta, habría quien coligiera que cuanto la ley suprema alude al Estado, tal vez basta con ello para concluir que se refiere a una facultad no otorgada a la federación cuyas facultades deben estar otorgadas (en México, en forma expresa) por la Constitución a las entidades federativas.

2o. El origen de nuestro federalismo no es centrípeta sino centrífuga, en el sentido de que no existían en la colonia unidades estatales independientes que se hubieran unido con el nacimiento del Estado mexicano, aun cuando es evidente que nuestro pacto federal fue una necesidad histórica para evitar la disgregación.

Al tratarse nuestra nación de un origen centrífuga⁹ —del centro a la periferia— con fuertes facultades en la federación, sobre todo tratándose del impulso al desarrollo y normas programáticas o derechos sociales, una interpretación posible sería en el sentido de considerar que se trata del Estado representado por la federación, el facultado por la ley fundamental cuando menciona al Estado, máxime que, si el constituyente permanente hubiera deseado aludir a las entidades federativas hubiera realizado el señalamiento plural en tal sentido, bastando para ello indicar: "los estados". Por lo tanto, en esta línea del pensamiento, al aludir la Constitución expresamente al "Estado", también expresamente le está otorgando la facultad a la federación representante de la nación.

3o. Otra posibilidad interpretativa es en el sentido de que, en efecto, se trata de facultades concurrentes en el sentido tradicional del término, o sea, cuando la Constitución alude al Estado, se refiere a aquellas facultades en las que puede intervenir la federación como representante nacional pero en tanto no lo haga puede ser materia respecto de las que actúen las entidades federativas.

⁹ Los términos alegóricos: centrífuga y centrípeta, los usa Ignacio BURGOA ORIHUELA en su *Derecho Constitucional Mexicano*.

Asimismo, una postura interesante que pareciera atinada y congruente con la evolución de la rectoría del Estado y el Estado Social de Derecho, así como con el desarrollo integral del país, sería aquella que indicara que se trata de una facultad coincidente cuando la Constitución alude en alguna cuestión al "estado", siempre que del texto de la disposición o de alguna otra parte de la Constitución que se vincule, no se derive que se trata de una facultad exclusiva de la federación o por el contrario de las entidades federativas.

El *razonamiento jurídico* para arribar a lo anterior pudiera ser que, otorgar la facultad a la federación en forma exclusiva sin clara alusión expresa en la Constitución sería tan grave como descalificar a ésta en aras de otorgársela a las entidades federativas cuando, si la intención del legislador constituyente hubiera sido otorgársela a los estados, hubiera realizado una mención más concreta indicando el término: "los estados" o bien "las entidades federativas". En cambio, la evolución de la nación mexicana y su derecho constitucional nos elevan a la tesis de que en aquellas facultades referidas al desarrollo económico y social o bien normas programáticas o garantías sociales, la intención del constituyente permanente es un federalismo coordinado, cooperativo y coincidente.

En este orden de ideas, es válido interpretar que cuando la Constitución se refiere al "Estado" en alguna materia que incida en el desarrollo económico y social o norma programática estamos en presencia de una especie en la que pueden tener injerencia la federación, los estados y los municipios, y mientras la federación no legisle, es válido que lo hagan los segundos, es decir, se trataría a la vez de facultades coincidentes y concurrentes.

En este sentido se debe destacar que la fracción XX del artículo 27 establece que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, en obras de infraestructura; insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

V. EL MUNICIPIO

El municipio es una institución antigua. Se trata de la organización de las comunidades en sus temas más inmediatos de convivencia. Así lo demuestra en la antigüedad el mundo romano.

El municipio, es una creación romana que llega a América por la influencia española de la conquista. Expertos municipalistas como Carlos Francisco Quintana Roldán afirman que el municipio llegó a nuestras tierras si por la influencia española pero matizado por algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas. Siguiendo al mismo autor aludiremos a algunos aspectos históricos descriptivos de nuestro municipio.

Nuestra historia patria registra el papel destacado del municipio en algunos acontecimientos fundamentales. Bastaría recordar la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés, con lo que creó el primer municipio de la América Continental.

En la Nueva España los ayuntamientos fueron prácticamente la única representación del pueblo. Se debe tener presente las preclaras intervenciones del cabildo de la ciudad de México en 1808, con Primo Verdad, síndico del ayuntamiento, así como otros consejales como Azcárate, quienes presentaron la propuesta de desconocer la autoridad de la metrópoli española invadida por las fuerzas francesas; en ausencia forzada de Carlos IV y Fernando VII, titulares del reino, la municipalidad asumió la representación soberana del pueblo de la Nueva España.

La Constitución de Cádiz de 1912, de efímera vigencia, fue el primer ordenamiento que reglamentó con precisión al municipio.

Las constituciones federales de 1824 y de 1857, de manera muy general dejaron la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local. No obstante, está claro que el artículo 109 de la Constitución de 1857, es el antecedente constitucional de nuestro actual artículo 115 constitucional.

Por su parte, las constituciones centralistas de 1835 y de 1836, reglamentaron en forma amplia la organización municipal.

Durante el porfiriato los municipios fueron sometidos al poder de los gobernadores. Las jefaturas políticas o prefecturas, que tuvieron su origen en la Constitución de Cádiz, eran el instrumento directo del control de ayuntamientos. Ello explica que uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas

y el reconocimiento del municipio libre. Hubo en este punto una gran coincidencia entre los jefes y líderes del movimiento armado en 1910. Basta citar el Plan de San Luis que hizo suya esta bandera.

El texto del artículo 115 de la Constitución de 1917 hasta 1983 decía: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que serán los suficientes para atender a las necesidades municipales".

La crítica frontal y permanente a este texto fue la vaguedad, sobre todo tratándose de la hacienda municipal dada la penuria de la institución municipal.

Sin duda la reforma más importante a la Constitución en materia municipal tuvo verificativo al artículo 115, en el año de 1983.

Para efectos didácticos y de comprensión esquemática y material la autonomía municipal que enarbola el texto actual del artículo 115 de la Constitución, se puede analizar en tres grandes apartados: a) Autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa.

- a) *Autonomía política.* Se establece como base de la división territorial y de la organización política y administrativa al municipio libre. La elección popular y directa de los integrantes del ayuntamiento. La no reelección de las autoridades municipales. Se consigna un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. También se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales.
- b) *Autonomía financiera.* No es extraña la afirmación clásica de que aquí en los aspectos financieros, se ubica la base de las demás autonomías.

En materia financiera la fracción IV establece que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, la cual se conformará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslado o traslación, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con participaciones federales que correspondan al municipio; y, con los

ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Como ya lo hemos señalado, se establece que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores.

Está prohibido expresamente que las leyes federales limiten la facultad de los estados para establecer contribuciones que la Constitución estipula en favor de los municipios, así como los derechos por la prestación de los servicios municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales, exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas y solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios están exentos de dicha contribución.

Se indica que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los Estados. Los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

c) *La autonomía administrativa.* El municipio cuenta con personalidad jurídica y puede manejar su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados.

Los servicios mínimos municipales que debe atender cuando sea necesario con el concurso de los estados deben ser los siguientes: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas de los Estados determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.

Se establece también la asociación de municipios para la prestación de servicios públicos. Para llevar a cabo estas asociaciones se requiere acuerdo de los respectivos ayuntamientos respetando lo que ordenen las leyes del Estado.

Se otorgan amplias facultades a los municipios para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y

administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Están facultados también para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se señala también que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

Se le otorga al municipio en la Constitución una gama de facultades reivindicatorias en relación a su territorio.

VI. EL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO

Como se puede apreciar el municipio se encuentra inmerso y es piedra fundamental para comprender nuestro federalismo de coordinación y colaboración.

Si bien el federalismo técnicamente pudiera seguir su propia suerte sin el municipio, nuestro federalismo no es un fin en sí mismo, sino un medio para servir a la sociedad, de ahí que en cuestiones inherentes a la comunidad básica sea imprescindible considerar al municipio en los procesos que involucren aspectos de la vida vecinal de la convivencia y de los servicios elementales de la sociedad.

Nuestro federalismo desde luego significa en gran medida descentralización, y en este tenor el primer orden de gobierno partiendo de la comunidad básica es el municipio.

Su fortalecimiento se traduce sin duda en un mejor federalismo porque implica en gran medida reconocer el mandato popular de nuestra Constitución y porque se traduce en mayor atención directa a la comunidad, siempre que prive la capacidad y honorabilidad de los servidores públicos municipales.

Federalismo significa municipios auténticamente libres y vigorosos, capaces de atender sus responsabilidades con solvencia y coherencia con sus respectivos estados y en vista de las instancias y la unidad nacionales.

Pero *Federalismo* significa no sólo municipios libres y fuertes sino también la adecuada distribución competencial entre federación, esta-

dos y municipios, que arribe al desarrollo económico y social, y garantice la soberanía e integridad nacionales.

Federalismo significa entidades federativas sólidas, constructivas, vigorosas, que impulse entre sus responsabilidades, el desarrollo municipal y coadyuve con la federación en las elevadas responsabilidades de ésta.

Federalismo significa un gobierno federal firme y con autoridad nacional que ejerza con solvencia política y legal sus responsabilidades, dentro de lo que destaca el respeto y fomento a los estados y a los municipios.

Muy diversas son las materias de concurrencia o coincidencia entre federación, estados y municipios lo que implica responsabilidad compartida. En diversas materias es menester, realizar una fructífera redistribución de facultades entre los tres órdenes de gobierno, siempre con la mira puesta en el interés de la Nación y el desarrollo equilibrado de sus Estados y de sus municipios.

Transferir facultades y recursos a los Estados y municipios es una necesidad pero lo es también que sea con toda conciencia y responsabilidad, nuestro marco legal es firme pero de márgenes racionalmente flexibles que nos invitan a una reflexión seria de cuales deben ser las funciones de cada orden de gobierno, para el bienestar de cada comunidad y simultáneamente de la sociedad mexicana en su conjunto.

Existe un reconocimiento expreso del Presidente de la República en cuanto a la esencia compensatoria del Pacto Federal y de la redistribución de competencias, para dar atención oportuna y eficaz a las necesidades de la población ahí donde su vida cotidiana y su organización básica lo demanda.

Para avanzar en esta línea de impulso a nuestro federalismo, el gobierno de la República reconoce que se debe apoyar a las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingresos.

Por ello, es propósito otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

Es importante mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo que sean palanca eficaz y duradera de crecimiento con equidad y justicia.

Debe reiterarse en los hechos los propósitos esenciales de nuestra planeación nacional del desarrollo. En este tenor, Estados y municipios con mayor libertad serán las fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; Estados y municipios con mayores responsabilidades serán fuentes de mejores gobiernos.