

LOS RETOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

ENRIQUE RABELL GARCÍA

I. LA PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL.—II. SISTEMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL.—III. ANÁLISIS COMPARATIVO.—IV. ANTECEDENTES EN MÉXICO.—V. CONDICIONES GEOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS.—VI. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.—VII. RETOS DE LA REFORMA.—BIBLIOGRAFÍA.

I. LA PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL

La forma institucional homogénea del gobierno municipal deriva de la excesiva reglamentación en el artículo 115 de la Constitución nacional, la cual contrasta con la gran diversidad social y económica de los municipios. El artículo consta de 8 fracciones, 26 incisos y 53 párrafos si se considera cada punto y aparte en la redacción. Los temas que comprende son: la forma de gobierno; la integración del ayuntamiento y reglas democráticas; personalidad jurídica y administración pública; funciones y servicios; la administración hacendaria; desarrollo urbano; coordinación intergubernamental en servicios; policía preventiva; representación proporcional y relaciones laborales. En particular se presenta el siguiente extracto:

«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:

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

- [...]
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- [...]
- III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
- [...]
- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
- [...]
- V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
- [...]
- VI. 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.
- VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- [...]
- VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.
- [...]» (1).

Esta normatividad no ha sido la adecuada para resolver algunos de los problemas estructurales del gobierno local destacando entre ellos: *a)* la falta de financiamiento propio; *b)* la incapacidad para aplicar planes de desarrollo urbano en municipios con poca densidad de población; *c)* la incapacidad de establecer modalidades de gobierno; *d)* la imposibilidad de adaptar usos y costumbres, y *e)* el establecimiento de prácticas democráticas locales (2). De ahí que el presente estudio tiene como hipótesis principal demostrar que una reforma que abrogue o derogue el artículo 115 de la Constitución nacional, motivaría que los constituyentes de las entidades pudieran introducir formas de gobierno municipal y, en consecuencia, adecuar la forma de gobierno y estructura administrativa

(1) Referencia completa ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.

(2) Ver GUILLÉN (2000) y MERINO (2004).

a las necesidades propias de cada localidad. Si bien es cierto que esta reforma por sí sola no garantiza resolver todos los problemas de los gobiernos locales, sí podría representar un primer paso para facilitar la evolución administrativa del mismo.

El estudio se encuentra dividido en las siguientes partes: sistemas de gobierno municipal; análisis comparativo constitucional sobre el gobierno local; antecedentes históricos del municipio en México; la situación geográfica y económica de los municipios; estudio jurídico de la reforma propuesta; y consideraciones finales respecto de las ventajas de poder introducir la reforma propuesta.

II. SISTEMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL

El análisis breve de los sistemas de gobierno municipal tiene por propósito contrastar la existencia de los diferentes tipos que existen frente a la uniformidad que prevalece en México. En particular dichos sistemas tienen como base la existencia de un órgano popular colegiado, el cual se le denomina ayuntamiento, concejo o comisión. El órgano colegiado representa el fundamento para elaborar la clasificación de los sistemas de gobierno en razón de que su estructura orgánica presenta diferentes matices (3).

La clasificación que se presenta no considera otras formas de gobierno local ya que implicaría un elevado número de combinaciones. Dichas figuras de gobierno local se podrían agrupar en comunidades de municipios, gobiernos metropolitanos, provincias, condados, distritos territoriales o por materia, los cuales tienen aplicación en países anglosajones o europeos (4).

a) *Gobierno por comisión o asamblea*

En este caso el gobierno local se encuentra en poder de concejos electivos populares y el Estado cuenta con escaso control en los asuntos municipales. Esta forma de gobierno se estableció en consecuencia del principio del *self-government*, el cual nace como consecuencia de la Revolución inglesa de 1689.

La característica principal consiste en la elección de un cuerpo colegiado, el cual tiene la responsabilidad primaria en materia política y administrativa. Este sistema municipal evolucionó rápidamente ante las necesidades propias

(3) ZUCCHERINO (1986): 75-85.

(4) Para una tipología completa ver BÄCK (2006) y LEFÈVRE (1998): 12-15.

de las poblaciones urbanas. Por lo que el concejo delegó en un funcionario las competencias administrativas y se reservó para sí las decisiones de los asuntos políticos fundamentales.

El gobierno por asamblea pronto quedó en desuso en Inglaterra ante el crecimiento de las ciudades. Sin embargo, dicha figura municipal se vuelve a introducir bajo la forma de gobierno por comisión en el puerto de Galveston, Texas, en el año de 1901. En la nueva versión el gobierno se encomienda a cinco representantes públicos para un período de dos o cuatro años. Sobresale el recurso de revocatoria popular del mandato en caso de un mal desempeño de las responsabilidades de los anteriores representantes. Para el año de 1953 el 15 por 100 de los gobiernos locales en Estados Unidos de América se inclinaba por el sistema de asamblea.

En América el sistema por comisión presenta dos variantes. La primera se distingue en virtud de que la comisión ejecuta en conjunto las funciones normativas y reparte entre sus integrantes las atribuciones de gestión. Esta variante es la más común en Estados Unidos de América y también tiene aplicación en las provincias de Santa Fe y Tucumán en Argentina. El segundo caso se caracteriza en razón de que la comisión en forma conjunta realiza todo tipo de competencias públicas. Variante que tiene aplicación en Tegucigalpa, Honduras y en las provincias de Jujuy y San Luis en Argentina.

b) *Sistema de concejo y asamblea administrativa*

El concejo municipal es electo popularmente y cuenta con la facultad para nombrar una asamblea administrativa que se encarga de ejecutar las decisiones del concejo. Éste fue el siguiente paso del primer tipo de gobierno en Inglaterra. En dicha Nación la estructura de los gobiernos locales ha sido regulada por diferentes cuerpos legales, como *The Municipal Corporation Act* de 1882 y el *Local Government Act* de 1933.

En dichos ordenamientos se establece como responsable del gobierno al concejo municipal, cuyos integrantes surgen de votación popular y tienen un mandato de tres años. El concejo municipal elige una comisión permanente de administración, compuesta por un número variable de integrantes, denominados *aldermen* y seleccionados en razón de especialidades en la problemática municipal. Además, el concejo cuenta con la facultad de elegir diversos funcionarios técnicos, entre ellos al secretario municipal o *townclerk*.

La comisión de administración la preside el *mayor*, quien tiene la representación del municipio y cuenta con ciertas facultades ejecutivas y judiciales. La

asamblea de administración se encuentra subordinada al concejo municipal y sus miembros pueden ser cesados en cualquier momento.

Aunque todos los municipios ingleses tienen la misma estructura jurídica y orgánica, en atención al aspecto geo-económico existen cuatro tipos diferentes de municipios:

- a) El burgo-condado o *country borough*.
- b) El burgo-municipal o *municipal borough*.
- c) El distrito urbano o *urban district council*.
- d) El distrito rural o *rural district council*.

Cabe aclarar que este modelo fue el que inicialmente se utilizó en los Estados Unidos de América. Sin embargo, en muy pocos años éste evolucionó para otorgar a los votantes el derecho de elegir al *mayor*.

c) *Sistema bicameral europeo*

El bicameral es característico de las modernas democracias europeas. Su estructura consta de dos organismos colegiados y uno unipersonal. El primer organismo colegiado o cámara alta es el que cuenta con mayor importancia política y se integra a partir de elecciones populares. En Italia y Portugal se le denomina concejo municipal y en España ayuntamiento. Cuenta con la mayor representación, tiene bajo su competencia la función legislativa y el control de la cámara baja del municipio. La cámara menor tiene diversas formas de organización. En Bélgica y Holanda se integra por miembros de la asamblea principal. En países como Portugal y Suecia se integra por funcionarios profesionales electos por la cámara alta. En todos los casos la asamblea menor realiza las competencias de administración municipal.

El órgano unipersonal tiene a su cargo la ejecución de las decisiones de la asamblea municipal y debe apoyarse en la cámara menor en lo que respecta a las funciones administrativas. Su denominación cambia conforme al país europeo que se estudie, por ejemplo, en Italia recibe el nombre de *sindaco* o alcalde y en España el de presidente municipal.

d) *Sistema de concejo y gerente*

Nace en Estados Unidos como solución para encontrar un gobierno con mayor eficiencia administrativa en comparación del gobierno municipal por comisión. «Munro señala que la primera ciudad importante que empleó la idea

de *Manager* fue Dayton, Ohio, luego Springfield-Ohio también y posteriormente Norfolk, Portsmouth» (5) Este sistema ha tenido una difusión favorable en Norteamérica. De un 25 por 100 de municipios que contaban inicialmente con esta forma de gobierno aumentó a un 38 por 100 en el período de 1953 a 1960. Además de que ha logrado difundirse en países como Canadá e Irlanda.

Su forma de gobierno consiste en la elección de una comisión que cuenta con la máxima responsabilidad política en el municipio. Por su parte, la comisión designa a un gerente o *manager* que ejecuta y administra las decisiones de gobierno hechas por la misma comisión. El contrato de gerente es indefinido en cuanto al tiempo y la comisión se reserva el derecho de removerlo en cualquier momento. Con respecto a la comisión, ciertas legislaciones establecen que el gerente presida la comisión y en la mayoría de ellas el cuerpo colegiado cuenta con facultades para la designación del presidente.

El gobierno por gerente también se ha extendido a Europa. A raíz de la Constitución francesa de 1958, de corte centralista, las comunidades han adoptado el sistema de asamblea deliberante o concejo municipal. La asamblea municipal es electa por un período de seis años y sus integrantes van desde 9 a 37 miembros, según el grado de importancia socio-económica de la comunidad. La asamblea cuenta con la responsabilidad política de la población y designa a un *maire* o alcalde para ejecutar sus decisiones. El alcalde es el agente del Estado ante la comunidad, asume las funciones de jefe de personal de gobierno y es el encargado de la policía comunitaria y judicial local.

El elemento democrático se encuentra garantizado en la elección ciudadana de la asamblea o concejo municipal, la cual realiza la función de establecer las políticas generales y supervisar los programas y servicios públicos del municipio. Por su parte, el gerente encuentra mejores condiciones para desarrollar las obras y servicios locales al no tener injerencia directa en los asuntos políticos fundamentales. Cabe resaltar que esta forma de gobierno ha demostrado que los servicios municipales son más económicos y eficientes que en cualquier otro sistema.

e) *Sistema americano de concejo y mayor*

En Norteamérica el *mayor* fue adquiriendo notable relevancia política, por ello las primeras reformas municipales se dieron en el sentido de que los habitantes tuvieran el derecho de elegir al *mayor* o alcalde.

(5) RENDÓN HUERTA (2007): 140.

Teresita Rendón señala con relación a su organización política:

«Se trata de un régimen de división de poderes, las funciones municipales se distribuyen entre el *Mayor*, elegido por el pueblo —ejecutivo—, y el Concejo, elegido también por el pueblo y con frecuencia compuesto de dos Cámaras: La primera aplicación de la separación de poderes se hizo, dice M. Maxey, en la Carta de Baltimore de 1797, que estableció un *Mayor* independiente y un Concejo Bicameral. Semejante innovación aparece pronto en otras ciudades, pero se discute entre los estudiosos si se produjo esto en principio como resultado de una deliberada aplicación de la doctrina de la separación de poderes y frenos y contrapesos al régimen municipal, o fue ello el resultado de diferentes factores... Lo incuestionable es que a mediados del siglo, la idea de la separación de poderes y de los frenos y contrapesos se había aceptado como principio fundamental en el gobierno municipal» (6).

Por tanto, el gobierno de *mayor* y concejo representa la continuidad o seguimiento del gobierno nacional en cuanto a la división de poderes. El primero tiene a su cargo las funciones ejecutivas, como es el caso del control del presupuesto municipal y el nombramiento de los funcionarios administrativos. En cambio, el concejo municipal realiza las competencias legislativas, ya que expide los reglamentos municipales respectivos.

Si se considera el desarrollo histórico y orgánico de los gobiernos municipales en Norteamérica, se puede apreciar que existen infinidad de variantes en la forma de ejercerlo. Las principales variedades oscilan entre los sistemas de asamblea-gerente y mayor-asamblea (7). Y en último caso se presentan las siguientes variantes: sistema de mayor fuerte y concejo débil o sistema de concejo fuerte y mayor débil.

A pesar de sus variantes orgánicas destacan como atributo la facultad de los ciudadanos para elegir a un ejecutivo unipersonal, llamado intendente, alcalde, mayor o presidente municipal, así como la elección de la asamblea, departamento, concejo o ayuntamiento municipal que cuenta con las atribuciones legislativas. El modelo se ha extendido a países como Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Uruguay, Filipinas y España.

(6) RENDÓN HUERTA (2007): 142.

(7) MANDELKER *et al.* (2003): 2.

III. ANALISIS COMPARATIVO

El estudio comparativo busca relacionar la reglamentación constitucional del orden local con la existencia o no de distintas estructuras de gobierno. La clasificación considera desde textos omisos en cuanto al tema municipal, aquellas que establecen principios genéricos y, por último, cartas fundamentales que desarrollan de manera puntual dicha forma gubernamental, en diferentes formas de Estado.

En primer término se presenta el análisis en sistemas federales para verificar si la adopción de esta forma de Estado tiene influencia sobre el diseño de los gobiernos locales (ver tabla 1). Destaca que el federalismo presenta todos los casos respecto al municipio. En un extremo tenemos la constitución de Estados Unidos de América en la cual no existe una mención expresa a la figura local de gobierno. El resultado ha sido que los constituyentes locales en uso de su soberanía han establecido este nivel de gobierno y, por tanto, Estados Unidos es el país que mayor diversidad de formas de gobierno local tiene en la práctica.

Dicha tendencia se refleja en los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales. John Noregaard menciona que la teoría de las finanzas locales sugiere que la estructura óptima de un gobierno local consiste en una multitud de niveles de gobierno con diferentes jurisdicciones de acuerdo a los servicios ofrecidos. A este sistema denominado «caos organizado» corresponde Estados Unidos de América. Este último país cuenta con la mayor diversidad y en el lado opuesto los Países Escandinavos presentan una forma más purista de niveles claramente definidos. Francia, con un sistema de cooperación entre gobiernos locales, representa uno intermedio (8).

Suiza y Australia (Kirchgassner y Morris) (9), ambas naciones federales, también omiten la mención del gobierno local en sus Constituciones nacionales quedando bajo la soberanía de los cantones o entidades su reglamentación. A pesar de no contar con autonomía constitucional, los gobiernos locales presentan diversidad y cuentan con una gran tradición de respeto a sus decisiones políticas y económicas. En el caso de Australia los gobiernos locales tienen grandes diferencias tanto en los servicios locales que dan, así como en sus tipos de gobierno de ciudades capitales, áreas metropolitanas, centros regionales, comunidades rurales y áreas remotas (Morris) (10).

(8) NOREGAARD (1995): 248.

(9) KIRCHGASSNER (2007): 321 y MORRIS (2007): 47.

(10) MORRIS (2007): 65.

TABLA 1. *La regulación constitucional del municipio*

<i>País</i>	<i>Forma de gobierno</i>	<i>Artículos de la Constitución</i>	<i>Tipología</i>
Estados Unidos de América, Fecha: 1787	Presidencial, federal	No	Sí
Alemania, Fecha: 1949	Semi-presidencial, federal	28	Sí
Canadá, Fecha: 1867 y reformas	Parlamentario, Federal	8, 16, 92	Sí
Argentina, Fecha: 1994	Presidencial, federal	41, párrafo III, 22	Sí
Brasil, Fecha: 1988	Presidencial, federal	Capítulo IV de los Municipios Del 29 al 31	No
México, Fecha: 1917	Presidencial, federal	Artículo 115 de la Organización municipal	No

Fuente: Constituciones nacionales.

En un segundo caso encontramos sistemas federales que mencionan en forma breve al gobierno local con objeto de garantizar su existencia y autonomía pero señalando de forma expresa que corresponde a las entidades federativas o provincias legislar en cuanto a la forma y organización del gobierno en comento. Entre estos países encontramos a Alemania, Canadá y Argentina.

Alemania presenta en su Carta Magna principios genéricos del orden municipal. Así desde el punto de vista constitucional en esta Nación existen dos niveles de gobierno y los locales (condados y municipios), aunque se les reconoce cierta autonomía, son considerados entes administrativos de los *länder*. Lars y von Hagen (2007) (11) señalan que dichos gobiernos no tienen la misma protección constitucional que los *länder*. Sus derechos y obligaciones provienen de las Constituciones estatales. Sin embargo, la Constitución federal prevé y obliga a los Estados a respetar la esfera de autonomía de los gobiernos locales, inclusive en asuntos financieros. La diversidad proviene de la cantidad de servicios que los *länder* otorgan. Por ejemplo, en Westphalia los municipios están menos restringidos en cuanto a número de servicios en comparación con los de Bavaria.

Circunstancia que es producto de la fuerte tradición histórica de autonomía con que han contado los *länder*, así como de la forma en que se ejerce

(11) FELD y VON HAGEN (2007): 128-135.

la Administración Pública en Alemania. Wollmann menciona que al menos 80 por 100 de la legislación federal y estatal la aplican y ejercen los gobiernos locales (12).

El resultado de estos factores tanto históricos como administrativos ha sido la existencia de distintas formas de gobierno local. Wollmann puntualiza:

«En algunos *Länder*, el alcalde debe ser elegido por el pleno del ayuntamiento, que es lo que podríamos considerar la versión local del “sistema parlamentario”, mientras que en dos *Länder* (Baden-Württemberg y Baviera) se introduce la elección directa del alcalde, siguiendo una especie de “sistema presidencial” local. Ambos *Länder* están situados en la zona de ocupación norteamericana y son propensos, por tanto, al modelo norteamericano de “alcalde fuerte”. Otros dos *Länder*, Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, se decantan por una variante del modelo británico de Gobierno local, basado en un sistema de comités; por lo tanto, hay un alcalde como jefe político del ayuntamiento, elegido por el pleno del consistorio y un gerente municipal como jefe administrativo, nombrado también por el pleno» (13).

En el caso argentino, Jorge Macon señala que la Constitución nacional menciona la obligación de las provincias de establecer un régimen municipal. Ello implica que cada provincia lo reglamente de acuerdo con su criterio, lo que da como consecuencia un sistema diferente en cada provincia (14). Esta situación institucional inclusive favorece las finanzas municipales. Respecto de Brasil, en donde el municipio se encuentra incluido constitucionalmente, en Argentina los municipios tienen una proporción de financiación propia en general más alta que las provincias (15).

Así mismo, Daniel Cravacuore enfatiza cómo los diferentes tipos de municipios en Argentina desarrollaron programas en materias diferentes, como salubridad, promoción empresarial, desarrollo urbano y educación, sin la obligación de que todos los municipios tengan que cumplir con las mismas responsabilidades. Denotándose con dicha situación la heterogeneidad también de los servicios públicos locales de acuerdo a las características socio-económicas propias de cada región (16).

En el otro extremo de esta clasificación encontramos a Brasil y México. Estas naciones federales han puesto mayor énfasis en la regulación constitucional

(12) WOLLMANN (2001): 6.

(13) WOLLMANN (2001): 17.

(14) MACON (1996): 7.

(15) MACON (1996): 22.

(16) CRAVACUORE (2009).

de sus municipios. No sólo se garantiza su existencia y autonomía, sino que se estipula la estructura orgánica gubernamental, las principales competencias del gobierno municipal frente a los otros niveles de gobierno, los lineamientos democráticos, así como sus competencias y facultades de órganos y funcionarios. Esto en la práctica ha resultado en la homogenización del gobierno municipal a pesar de las diferencias geográficas, económicas y políticas en ambos países.

Fernando Rezende (80, 2007) (17) coincide con el análisis anterior al señalar que la simetría de funciones se refleja en que la Constitución otorga los mismos poderes a cada Estado o municipio sin importar el tamaño, región, o condiciones económicas o sociales. Los Estados desarrollados industriales así como los fronterizos tienen que trabajar con las mismas reglas de organización administrativa, poderes fiscales y responsabilidades de gasto. Lo mismo para grandes ciudades metropolitanas y municipios rurales, donde las diferencias son mayores.

Pasando a las Constituciones centralistas la tendencia parecería la reglamentación puntual del gobierno municipal (ver tabla 2). Las naciones centralistas en América presentan una importante reglamentación en sus Constituciones en virtud de la propia naturaleza orgánica de estos sistemas en donde no hay una separación de soberanía entre entes territoriales, así como por sus dimensiones territoriales. Como ejemplos notorios se presentan las Constituciones de Chile, Colombia y Guatemala.

Por otro lado, las Constituciones del viejo continente y de origen latino recogen la tradición de establecer la existencia de diferentes formas de gobierno local a pesar de la herencia napoleónica de homogenizar dichos gobiernos (18). En particular destaca el hecho de que estas naciones reconocen al menos cuatro niveles de gobierno en atención a territorio o materia. Lo cual en la práctica crea diferentes gobiernos locales según sea el caso y la forma de repartir las competencias públicas entre los dos últimos niveles de gobierno llamados condados, departamentos o provincias y el último nivel a los municipios propiamente.

España sobresale por sus provincias y municipios. Estos dos niveles de gobierno realizan las atribuciones que en otros sistemas ejecutan solamente los gobiernos municipales. Además destaca que el tratamiento constitucional es muy breve, lo cual da origen a que sean las Comunidades Autónomas (similares a las entidades federativas) las que regulen con mayor profundidad las competencias de las provincias y municipios. Normatividad que cambia en forma importante de las ciudades que son capitales autonómicas o provinciales, a centros

(17) REZENDE (2007): 80.

(18) Ver VANDELLI (1989): 183-185.

urbanos o rurales, de zonas industriales, comerciales o agrícolas e inclusive de gobiernos territoriales o insulares (19).

TABLA 2. *Constituciones centralistas y autonómicas*

Chile, Fecha: 1980	Presidencial, centralista	Administración Comunal (del 107 al 115) (modificado por Ley 19.097 de 1991 y Ley 19.526 de 1997)	No
Colombia, Fecha: 1991	Presidencial, centralista	Capítulo III del Régimen Municipal del 311 al 321	No
Guatemala, Fecha: 1985, reformas de 1993	Presidencial, centralista	Capítulo VII del Régimen Municipal del 253 al 262	No
España, Fecha: 1977	Autónoma	Capítulo II de la Administración Local del 137, 140 y 141	Sí
Italia, Fecha: 1947	Autónoma	Título V de las regiones, provincias y municipios del 114 al 119 (modificado en 2001)	Sí
Francia, Fecha: 1958	Centralista	Título XII de las entidades territoriales del 72 (modificado 28/03/2003)	Sí

Fuente: Constituciones nacionales.

Italia presenta una Constitución similar a la española en virtud de que en ambos países impera el régimen de Comunidades Autónomas y gozan de tradiciones históricas y administrativas similares. Al igual que en España, entre las provincias, urbes metropolitanas y municipios se encuentra una verdadera tipología municipal que no solamente se adapta a condiciones socio-económicas, sino también culturales (20).

Del estudio de Pavani (170-73, 2006) (21) se desprende que a pesar del rasgo centralista de contar con una Ley General sobre los Entes locales de 1990 que unifica al gobierno municipal existe una verdadera heterogeneidad de gobiernos locales. Como ya se mencionó, su Constitución reconoce diversas formas de gobierno local. Además la reforma constitucional de 2001 otorga mayor autonomía a los entes locales; los equipara en el plano formal al Estado y regiones; se introduce el principio de subsidiariedad en su favor; y las leyes del Estado

(19) LÓPEZ-LABORDA (2007): 304-316.

(20) Véase RUIZ-RICO (1997).

(21) PAVANI (2006).

contemplan normas mínimas en materia de sus órganos de gobierno, elecciones y funciones mínimas. Así mismo, dentro del municipio central se reconocen órganos territoriales descentralizados (como los *boroughs* de Londres o *arrondissements* de París) que pueden tener diferentes tipos de autonomía o capacidad administrativa (22). Lo que permite que las regiones puedan crear diversidad de gobiernos de acuerdo a sus circunstancias.

Francia destaca también por su diversidad municipal a pesar de ser una Nación centralista. Su Constitución reconoce las colectividades y los departamentos como los niveles de gobierno con mayor cercanía a la población. Sus funciones y competencias no se encuentran reguladas por el texto máximo, sino que éstas se delegan a la legislación secundaria. Lo cual ha propiciado la diversidad de estos entes gubernamentales.

Gerárd Marcou (129, 2002) (23) en su estudio de la problemática del gobierno local en la zona metropolitana de París destaca la diversidad de las instituciones que comprenden la administración local, siendo éstas: la región de *Ile-de-France*; la ciudad de París (municipio y departamento); 7 departamentos alrededor de París, 1.231 municipios (400 en el área urbana parisina), 996 mancomunidades intermunicipales, 4 mancomunidades de aglomeración nueva, 12 comunidades de aglomeración, 23 comunidades de municipios y 14 distritos.

Esta pequeña muestra de Constituciones es notoria para denotar tendencias importantes. En primer lugar destaca el hecho de que no existe una relación clara entre formas municipales y formas de Estado. Se constató que en los sistemas federales existen los tres tipos de reglamentación constitucional. En cuanto a los gobiernos centralistas se verificó que en la mayoría existe poca diversidad municipal debido a la estructura orgánica centralista y las dimensiones territoriales limitadas. Sin embargo, esto no es una constante. Francia demuestra diversidad de gobiernos locales en atención a su pasado histórico e importantes tradiciones administrativas y culturales. España e Italia también cuentan con importantes diferencias de entes locales. Su diversidad no es consecuencia del Estado autónómico, sino a sus fuertes tradiciones ya apuntadas.

IV. ANTECEDENTES EN MÉXICO

La tendencia histórica del municipio mexicano ha consistido en la supresión de las formas de gobierno municipal. Hernán Cortés fundó en las costas indí-

(22) ALBERGO (2002): 42.

(23) MARCOU (2002).

genas de Chalchihuecán el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Verdadera Cruz en 1519. Su propósito fue contar con un medio para legitimar la Conquista y, al mismo tiempo, librarse de las órdenes de Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba. Además, la institución municipal también se utilizó para ir organizando la vida política, económica y administrativa en aquellos lugares conquistados por los españoles. El municipio mexicano alcanzó gran autonomía debido a su papel en la Conquista y, sobre todo, a la lejanía de España. Sin embargo, el declive de la autonomía municipal inicia con la reforma legislativa española que fundó doce intendencias en 1767 (24). El último antecedente jurídico del municipio colonial lo encontramos en «la Constitución de Cádiz, la cual, al introducir las Jefaturas Políticas, copió al modelo francés, regulando la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos» (25).

En cuanto al municipio a partir de la época independiente, Teresita Rendón comenta: «que la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente «sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva (art. 161, de la Constitución de 1824)» (26). Propiciando con este hecho que las entidades federativas organizaran el municipio conforme a sus características.

Al contrario de las Constituciones federales, las leyes nacionales centralistas fueron las que se preocuparon por otorgar al municipio un marco jurídico adecuado. La preocupación legislativa originó la uniformidad y sujeción del municipio a las autoridades centrales de los Estados, departamentos o intendencias. Al efecto, las Bases Constitucionales de 1835 establecen la institución municipal bajo la figura política de las juntas departamentales y las Leyes Constitucionales de 1836 lo regulan bajo el mismo esquema jurídico en los artículos 22 al 31.

La Constitución federal de 1857 restituye la regla general de reservar a los Estados la facultad de organización interna. Sin embargo, dicha libertad vuelve a debilitarse al introducirse las jefaturas políticas cuando se promulgan las leyes de Reforma y diversas leyes administrativas expedidas bajo el mandato del Presidente Porfirio Díaz (27).

«Las Jefaturas Políticas tuvieron, en la extensión del país, las siguientes características generales:

(24) RENDÓN HUERTA (2007): 96-98.

(25) OCHOA CAMPOS (1985): 223.

(26) RENDÓN HUERTA (2007): 111.

(27) TENA RAMÍREZ (1989): 150.

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.
- b) Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.
- c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal» (28).

Estos antecedentes fueron determinantes para que la Constitución federal de 1917 incluyera al municipio como tercer nivel de gobierno garantizando su autonomía. Sin embargo, la reglamentación original no puede considerarse como una intromisión excesiva, ya que establecía un marco genérico al gobierno local (29).

Posteriormente, las siguientes tres reformas al 115 (1928, 1933 y 1943) no hacen alusión al municipio. La cuarta reforma (1947) incluye la participación de la mujer en las funciones electorales relativas al ayuntamiento. La siguiente (1953) deroga la anterior y pasa los derechos políticos de la mujer al artículo 34 de la Constitución. La sexta reforma (1976) adiciona las competencias para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos. La de 1977, introduce la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos (30).

La reforma que aumenta notoriamente las atribuciones del municipio es la que entra en vigor en 1983. La exposición de motivos justifica la reforma con base a la tendencia de centralización de los poderes federal y estatales; la falta de recursos para poder desarrollarse; no poder integrar su patrimonio e independencia económica; y no tener competencias precisas frente a otros niveles de gobierno (31). Diversos autores destacan las bondades de la reforma seña-

(28) OCHOA CAMPOS (1985): 274.

(29) Artículo 115 original relativo al municipio: «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: I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales», en: CÁMARA DE DIPUTADOS (1982).

(30) En HERNÁNDEZ-GAONA (2005): 1532-1534.

(31) Ver CÁMARA DE DIPUTADOS (1982): 11.

lando que se frena la centralización, se fortalece la hacienda pública municipal y la autonomía política, así como la democratización política y económica que contribuirá a la reordenación económica y al cambio estructural que demanda el futuro de la nación (32).

La reforma de 1986 perfecciona el orden jurídico al adecuar orgánicamente los artículos 115 y 116 de la Carta Fundamental. La reforma de 1999 vuelve a incrementar las normas municipales ante inconsistencias de interpretación de las legislaturas estatales. Las adiciones incluyen el reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia; precisiones sobre los ingresos; y reformulación en relación al desarrollo urbano (33).

V. CONDICIONES GEOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS

La uniformidad jurídica contrasta con la realidad social. La población promedio en los 2.453 municipios asciende a 42.097 habitantes (CONAPO, 2008) (34). Sin embargo, la desviación estándar es de 360.221 personas, lo cual demuestra la gran disparidad frente a la media. Este dato se aprecia al verificar los extremos. Por ejemplo, Santa María en Zacatecas tiene 2.601 habitantes; Dzoncauich en Yucatán, 2.782; Abasolo, Nuevo León, 2.746, o Progreso, Coahuila, con 3.379 personas. En el extremo opuesto encontramos municipios como Monterrey, Nuevo León, con 1.133.814 habitantes; Guadalajara, Jalisco, 1.600.940; Ciudad Juárez, Chihuahua, 1.313.338, o Iztapalapa, Estado de México, 1.820.888 habitantes. En los casos de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey encontramos delegaciones y municipios con poblaciones como las citadas anteriormente en forma conurbana.

La diversidad también se refleja en otros indicadores. Por ejemplo, el ingreso promedio por persona anual ajustado en pesos en 2004 ascendió a \$27.827. Sin embargo, el ingreso es muy bajo en municipios como Tehuipango, Veracruz, \$5.847 anuales; San Lorenzo, Oaxaca, con \$5.982; Chalchihuit, Chiapas, con \$6.939, o Hueytlalpan, Puebla, con \$9.490. En el caso de Chiapas y Oaxaca son varios los municipios que se encuentran por debajo de la cifra de \$10.000 por persona anuales. Entre los municipios con altos ingresos por persona encontra-

(32) PÉREZ PARTIDA (1986): 97 y RIVA PALACIO (1986): 70.

(33) VALENCIA CARMONA (2001): 269.

(34) CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2008).

mos a Tijuana, Baja California, \$83.748; Metepec, Estado de México, \$86.023; León, Guanajuato, \$92.539; San Pedro G., Nuevo León, \$166.787, o la Delegación Benito Juárez, DF, con \$186.314.

En cuanto a la población económicamente activa (PEA) en promedio el 44 por 100 de la población municipal se ocupa en el sector primario, 23 por 100 en el secundario y 31 por 100 en el terciario. Aunque dichas cifras son un promedio, sobra decir que los municipios urbanos y con mayor riqueza son los que tienen mayor proporción de población en los sectores secundario y terciario.

En el aspecto cultural destaca el dato de la población indígena. De una población total de 91 millones de habitantes, 5,4 millones (6,8 por 100) son considerados nativos de la cultura prehispánica (INEGI, 92) (35). De acuerdo al Instituto Nacional Indigenista estas culturas comprenden 56 grupos étnicos, asentados principalmente en los estados del sureste, como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, la península de Yucatán y Puebla. Al respecto se encuentran municipios donde prácticamente toda la población es indígena, como el caso de San Antonio, Quintana Roo, con 77 por 100; Ocotepec, Chiapas, con 80 por 100; Timucuy, Yucatán, 85 por 100; o el caso de Mixistlán, Oaxaca, con 86 por 100. Lo cual contrasta con la mayoría de municipios en el país donde la población nativa no representa un porcentaje importante.

VI. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

El análisis constitucional tiene la finalidad de verificar la procedencia de convocar al Poder Constituyente para abrogar o derogar parcialmente el artículo 115 de la Carta fundamental, así como sus consecuencias jurídicas.

a) *Abrogación*

La primera alternativa consiste en la abrogación total del artículo 115. La cuestión jurídica representa la posibilidad de considerar ilegales a los gobiernos municipales por no encontrarse fundamentados en la Constitución nacional. Al respecto nuestra Constitución contiene el principio federal como parte de la forma del Estado mexicano. Lo cual equivale a reconocer la soberanía de dos niveles de gobierno y reglas básicas para dividir las atribuciones de cada nivel. En primer término el artículo 41 estipula que la soberanía se ejerce por los poderes

(35) INEGI (2005).

de la Unión y por los de los Estados, en los términos establecidos por la Constitución nacional y las respectivas de los Estados. Posteriormente el artículo 124 introduce la regla más importante del federalismo, señalando al respecto: «las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados». Esto quiere decir que el campo de acción para los constituyentes de las entidades federativas radica en todas aquellas materias que no fueron incluidas a favor del Gobierno federal.

Salvador Valencia, entre otros, admite la presente posibilidad al citar las reglas del federalismo. Señala el principio de la distribución de competencias (art. 124) y, en consecuencia, el campo de la autonomía de los Estados (art. 41) mientras no exista contravención a las estipulaciones del pacto federal (36). Pacto que conlleva a que todas aquellas instituciones, organismos, prácticas, órganos, competencias o facultades de autoridades que no fueron contempladas en el Texto nacional, encuentran su fundamento constitucional y jurídico en el principio ya mencionado (arts. 41, 124 y 73 principalmente) además de su fundamentación en las constituciones y leyes secundarias estatales respectivas. Siendo éste el caso de la propuesta. Al abrogarse el 115 no habría falta de validez constitucional ya que la materia en estudio recaería en las Constituciones estatales. A la fecha todas las Constituciones estatales contienen la forma de gobierno municipal, evitándose así una posible falta de validez jurídica o vacío legislativo si se promulga la reforma en comento.

b) *Derogación parcial*

La segunda alternativa consiste en establecer una declaración mínima en el texto del artículo 115 en la cual únicamente se reconozca la existencia del municipio como tercer nivel de gobierno. El nuevo texto pudiera incluir como puntos torales:

- Conservar el imperativo de la forma republicana de gobierno para las entidades.
- Reconocimiento del gobierno municipal como tercer nivel de gobierno.
- Garantizar la figura del ayuntamiento como máximo órgano de gobierno.
- Catálogo mínimo de atribuciones y fuentes de ingreso municipal.
- Autonomía en cuanto a su administración interna, sujeta a control posterior o extraordinario de la legislatura estatal.

(36) VALENCIA CARMONA (1995b): 291.

— Inclusión mínima de las participaciones y aportaciones federales.

La nueva normatividad garantizaría por un lado la existencia obligatoria del gobierno local al interior de las entidades federativas y tiene la virtud de permitir a los legisladores estatales introducir todo tipo de reformas de gobierno, administrativas, financieras, sociales para que cada municipio tuviera la estructura institucional adecuada a sus propias necesidades y no sujetarse a un marco nacional uniforme.

Con esta norma sería posible introducir diferentes tipos de gobiernos municipales respondiendo a la diversidad política que ya existe en nuestro país. Los Estados no sólo podrían tener el gobierno municipal ideal sino crear cartas municipales individuales para cada caso o diferentes esquemas institucionales de acuerdo a regiones según sea el caso. Además sería posible la introducción de diferentes niveles de gobierno (mancomunidades, por áreas geográficas o tipo de servicios públicos, metropolitanos, etc.), permitiendo mayor eficiencia en la prestación de servicios de carácter local.

La composición e integración del ayuntamiento también sería una cuestión estatal. Debe ser un asunto local el decidir el número de integrantes del ayuntamiento, así como las formas de integración y el reparto de sus responsabilidades. En fin las consecuencias de contar con un texto mínimo en la Constitución nacional consisten en propiciar la diversidad municipal y contar con un límite que evite la posibilidad de eliminar o disminuir al mínimo las responsabilidades municipales.

VII. RETOS DE LA REFORMA

El presente estudio analiza si la reglamentación del artículo 115 de la Constitución nacional representa un obstáculo al desarrollo del gobierno local. La propuesta de estudio no implica que al tener mayor libertad las entidades para establecer verdaderas tipologías todos los males de este gobierno se solucionarían automáticamente. La implicación es en el sentido de que al poder contar con una estructura constitucional que permita la adecuación de estas jurisdicciones a sus realidades será más favorable mejorar las instituciones municipales.

El estudio utiliza el análisis comparativo de Constituciones, el régimen constitucional mexicano y otras consideraciones de índole local aplicadas a nuestra realidad. Las diferentes cartas constitucionales contempladas permiten señalar como causa determinante de la diversidad o igualdad municipal la regulación en el texto nacional sin importar la forma de Estado u otros factores. El Estado federal presenta los tres casos de regulación municipal. Desde la omisión de este

nivel de gobierno, pasando por la inclusión genérica de esta institución hasta su pormenorización excesiva en el texto nacional. Sobra señalar que en los casos de omisión existe la mayor variedad gubernamental y autonomía municipal (Estados Unidos de América, Australia o Suiza, por ejemplo), y en los casos de inserción excesiva existe la mayor homogeneización a pesar de las diferencias socio-económicas (Brasil y México).

En principio se podría considerar que las naciones centralistas presentan gobiernos locales similares. Sin embargo, los casos de Inglaterra y Francia, por citar algunos, rompen este caso ya que son naciones con diversidad de gobiernos locales. El Estado autonómico presenta la situación de reconocer constitucionalmente al gobierno local pero deja espacio a las regiones para legislar en la materia (España e Italia).

En México la trayectoria histórica ha oscilado hacia la supresión de las formas de gobierno locales. Al iniciarse la vida independiente en México el municipio goza de cierta autonomía y diversidad. Sin embargo, las Constituciones centralistas inician el proceso de reglamentar a este nivel de gobierno. Resultando notorio que las Constituciones federales (1824 y 1857) no lo reglamentaron creando una mayor autonomía municipal. La Constitución de 1917 reglamenta la figura municipal bajo el argumento de garantizar su autonomía frente a cualquier nivel de gobierno intermedio pero establece un marco normativo genérico permitiendo a los Estados su reglamentación. Posteriormente las reformas constitucionales, en particular las de 1982 y 1999, aumentan las competencias, funciones y responsabilidades municipales.

El análisis jurídico constitucional demuestra que es posible la abrogación ya que de acuerdo a las reglas del federalismo las entidades federativas o los constituyentes locales tendrían la soberanía para legislar en lo referente a este nivel de gobierno. Sin embargo, la propuesta consiste en una derogación parcial quedando una declaración de principios generales y su reglamentación particular a los Estados, tal y como sucede en Canadá o Alemania.

La legislación vigente del 115 tiene su justificación ante la debilidad del gobierno municipal anterior a la reforma de 1982. Sin embargo, bajo las condiciones actuales representa una camisa de fuerza y ocasiona mayores confusiones en cada reforma o intento de reforzar a esta institución. Por ejemplo, Jorge Ruiz señala que la reforma de 1999 lejos de corregir los errores de la reforma de 1982 los aumentó al confundir los conceptos de funciones y servicios públicos (37). Por su parte, otros autores como Quintana Roldán señalan omisiones de la reforma de 1999 como lo referente al tratamiento de la suspensión de

(37) FERNÁNDEZ RUIZ (2001): 250-251.

ayuntamientos y otros aspectos para asegurar la autonomía municipal, dando a entender la necesidad de adicionar dichas propuestas al 115 (38).

Santos Zavala señala cuatro etapas del municipio a partir de 1917. A pesar de señalar el pleno reconocimiento al municipio como nivel de gobierno, con nuevas potestades y recursos, sigue señalando carencias importantes. En particular señala lo siguiente en relación a los factores histórico, político, económico y social:

«(los factores) sitúan al gobierno local en una posición institucional especial, con escasez de autonomía y de insuficiencia de recursos para asumir sus funciones plenamente. Aunado a ello, las políticas descentralizadoras han hecho de los gobiernos municipales entes fragmentados en áreas funcionales diversas, creadas para hacer frente a las nuevas responsabilidades, pero las cuales se estructuran y actúan en función de la normas formales emitidas desde el gobierno federal y estatal» (39).

Es importante señalar que dichas carencias, limitaciones o dependencia provienen de mecanismos fiscales y administrativos secundarios y no se podrán resolver en el texto máximo ya que sería como eliminar las potestades básicas del pacto federal.

El establecimiento de un artículo genérico permitirá, además de superar los problemas jurídicos existentes, asegurar la existencia y autonomía del gobierno municipal y, al mismo tiempo, dar campo suficiente a las entidades para adecuar a los gobiernos locales a sus condiciones socio-económicas. Santos Zavala recalca, al hablar de la descentralización, que es necesario, tanto en el análisis como en la toma de decisiones, considerar la diversidad, heterogeneidad y tamaño de la estructura institucional de los municipios (40). Jaime Villasana, al hablar de la democracia municipal señala que la «realidad de México demanda que en cada Estado se reconozca la heterogeneidad municipal ya que esto nos llevaría a registrar *de facto* la diversidad en las capacidades institucionales» (41). La regulación excesiva nacional no es garantía de desarrollo institucional ante los retos actuales tal y como sucede en otros países como la India que ha fracasado en dicha regulación fundamental (42).

También existen consideraciones de índole política en el sentido de que aprobar una derogación implicaría que ciertos Estados pudieran minimizar al

(38) QUINTANA ROLDÁN (2008): 2.

(39) SANTOS ZAVALA (2004): 2.

(40) SANTOS ZAVALA (2004): 3.

(41) VILLASANA DÁVILA (2004): 4.

(42) Ver GOVINDA RAO (2007): 175-176.

gobierno municipal o quedar a merced de caciques locales. Esto sin duda rebasa las intenciones de este estudio pero caben algunas reflexiones. Desde el punto de vista político considero que sería muy difícil que un gobierno estatal pueda minimizar a una administración pública municipal con base en la presión política que la propia ciudadanía ejercería en aquellos casos que existe una verdadera clientela de usuarios de servicios. Además, negar el derecho de que existan tipologías municipales con el argumento de que los municipios no están preparados es una condena eterna ya que si no se permite su evolución nunca podrán madurar en estos aspectos. Resulta como la reforma democrática, negarla porque el pueblo no ha tenido vocación democrática es contradictorio porque la vocación sólo se adquiere con la práctica.

La principal aportación del presente estudio consiste en desprender líneas de políticas públicas. Principalmente para aquellas naciones, como México y Brasil, que presentando una diversidad cultural y geográfica importante, cuentan con municipios orgánicamente homogéneos. Al permitirse al legislador local tener mayor capacidad para adaptar los gobiernos locales a sus circunstancias se podrán crear instituciones como los distritos por áreas de servicios públicos, autoridades metropolitanas, municipios rurales, mancomunidades de gobiernos locales, así como formas de gobierno y orgánicas diferentes (43).

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERGO, Ernesto d', «La innovación asimétrica: gobierno metropolitano y gobernanza en Italia», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 24, Madrid, INAP, mayo/agosto, 2002.
- BÄCK, Henry, *et al.* (eds.), *The European Mayor, Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ed. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, «Exposición de Motivos, Reforma y Adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», *Colección de Documentos de la LII Legislatura*, México, Congreso de la Unión, 1982.
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, <http://www.conapo.gob.mx/>, 2008.
- CRAVACUORE, Daniel, *El Estímulo a la Innovación en el Gobierno Local*, [www.sme.gba.gov.ar.](http://www.sme.gba.gov.ar/), 2009.
- FELD, Lars P, y VON HAGEN, Jürgen, «Federal Republic of Germany», en SHAH, Anwar (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 4,

(43) Ver NICE Y FREDERICKSEN (1998): 207-213.

- Quebec, Forum of Federations and IACFS, McGill-Queen's University Press, 2007.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, «La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115», *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, México, UNAM, enero-junio, 2001.
- GOVINDA RAO, «Republic of India», en SHAH, Anwar (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 4, Quebec, Forum of Federations and IACFS, McGill-Queen's University Press, 2007.
- GUILLEN, Tonatiuh, *Agenda de la Reforma municipal*, México, CIDE, 2000.
- HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México, 2005.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.gob.mx/>, 2005.
- KIRCHGASSNER, Gerhard, «Swiss Confederation», en SHAH, Anwar (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 4, Quebec, Forum of Federations and IACFS, McGill-Queen's University Press, 2007.
- LEFÈVRE, Christian, *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*, Joint Editors Blakwell Publishers, 1998.
- LÓPEZ-LABORDA, Julio, et al., «Kingdom of Spain», en SHAH, Anwar (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 4, Quebec, Forum of Federations and IACFS, McGill-Queen's University Press, 2007.
- MACON, Jorge, *Relaciones Intergubernamentales en Brasil*, documento presentado en CFI-Buenos Aires, 1996.
- MANDELKER, Daniel R., et al., *State and Local Government in a Federal System*, 5.ª ed., LexisNexis, Washington University, 2003.
- MARCOU, Gérard, «París e Ile-de-France: organización metropolitana y cambios institucionales», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 24, Madrid, INAP, mayo/agosto, 2002.
- MERINO, Mauricio, *Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional*, documento de trabajo, 145, México, CIDE, abril, 2004.
- MORRIS, Alan, «Commonwealth of Australia», en SHAH, Anwar (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 4, Quebec, Forum of Federations and IACFS, McGill-Queen's University Press, 2007.
- NICE, David, y Patricia Fredericksen, *The Politics of Intergovernmental Relations*, 2.ª ed., Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1998.
- NOREGAARD, John, «Intergovernmental Fiscal Relations», en *Tax Policy Handbook*, edited by Parthasarathi Shome, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 1995.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, 4.ª ed., México, Porrúa, 1985.
- PAVANI, Giorgia, «Estudio Constitucional y Legal del Modelo Territorial Italiano», *Prolegómenos, Derechos y Valores*, vol. IX, núm. 17, Bogotá, enero-junio, 2006.
- PÉREZ PARTIDA, Héctor, «El Municipio y la Reforma del artículo 115 Constitucional», *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, agosto, 1986.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2008.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, 4.ª ed., México, Porrúa, 2007.

- REZENDE, Fernando, «Federal Republic of Brazil», en SHAH, Anwar (ed.), *The Practice of Fiscal Federalism, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 4, Quebec, Forum of Federations and IACFS, McGill-Queen's University Press, 2007.
- RIVA PALACIO, «El Federalismo y la Reforma Municipal», *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, agosto, 1986.
- RUIZ-RICO, Gerardo, et al., *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales*, Tirant lo Blanch, 1997.
- SANTOS ZAVALA, José, *Estructura Institucional en gobiernos locales en México: ¿límite para la reforma de la administración pública?*, Ponencia, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 22.^a ed., México, Porrúa, 1989.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995.
- «La Reforma Constitucional de 1999 al Municipio», *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, México, UNAM, enero-junio, 2001.
- VANDELLI, Luciano, «El Modelo Administrativo Municipal y Provincial: Orígenes, Fundamentos, Perspectivas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, Madrid, enero-abril, 1989.
- VILLASANA DÁVILA, Jaime, *El Gobierno municipal: reelección e integración desde el enfoque del administrador*, Seminario sobre modalidades de Integración del Gobierno Municipal, Cámara de Diputados, Comisión para el Fortalecimiento del Federalismo, México, 2004.
- WOLLMANN, Hellmut, *Länder y Diversidad Local*, Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Barcelona, 2001.
- ZUCCHERINO, Ricardo Miguel, *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*, Buenos Aires, De Palma, 1986.

RESUMEN

La reglamentación constitucional de los gobiernos locales influye en la posibilidad de crear diferentes tipos de municipios. En México contrasta la igualdad institucional del tercer nivel de gobierno frente a su diversidad social y económica. Las Constituciones establecen diferentes formas de regular al gobierno local. Desde aquellas que son omisas en este tema (Estados Unidos), dejando a las entidades inferiores su completa regulación, pasando por las que establecen principios generales (Alemania), hasta los marcos que lo desarrollan en forma excesiva (Brasil). En México la abrogación o derogación parcial del artículo 115 nacional permitiría a los Estados crear diferentes tipos de gobiernos y administraciones locales para adaptarse a su problemática.

PALABRAS CLAVE: Derecho constitucional; Derecho comparado; Administración Pública.

ABSTRACT

The local government constitutional rules determine the possibility to develop different kind of municipalities. In Mexico the similar institutional rules oppose to the municipal diverse social and economic conditions. The national constitutions establish different ways to regulate local governments. From those that overlook this topic (United States), leaving to the states their entire regulation; going through the establishment of general principles (Germany); until those frames that excessively regulate these governments (Brazil). In Mexico, the elimination or reduction of the national article 115 would permit the states to develop different types of local governments and administrations to confront their particular issues.

KEY WORDS: constitutional Law; comparative Law; Public Administration.