

# La reforma federalista: los temas pendientes

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

*La Cámara de Diputados aprobó durante la LIX Legislatura un paquete de reformas constitucionales para fortalecer el federalismo mexicano. Sin embargo, algunos temas no pudieron superar el proceso de negociación. Entre estos temas pendientes se encuentran la modificación de las bases actuales para la integración de los ayuntamientos y el reconocimiento de la diversidad institucional municipal. En el presente artículo se analizan varias de las implicaciones, legales y políticas, que pudieran derivar de la postergación de la aprobación de dichos temas.*

## Introducción

El Pleno de la Cámara de Diputados, en su sesión celebrada el 26 de abril de 2006, aprobó por mayoría de votos algunos puntos del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y de Puntos Constitucionales, por el cual se reforman distintos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El dictamen se refirió a un total de 12 iniciativas de reformas constitucionales.<sup>1</sup> Sin embargo, durante el proceso de negociación un grupo de ellas fue aprobado, un segundo grupo se declaró como iniciativas improcedentes, y un tercer grupo —el cual tiene el mayor número de temas—, se clasificó como pendiente para dictaminarse en futuras ocasiones.

Entre los temas pendientes para su posterior estudio y dictaminación sobresalen diversas propuestas de reforma al artículo 115 constitucional. A continuación se enlistan algunas de ellas:

1. Establecer un principio constitucional explícito sobre la diversidad institucional municipal.
2. Modificar las bases de elección e integración del ayuntamiento.
3. Establecer como facultad exclusiva del municipio el transporte público de pasajeros.
4. Eliminar la prohibición de la reelección inmediata de presidentes municipales.
5. Contemplar el acceso de candidaturas ciudadanas sin partido a cargos de elección popular.

El objetivo de este documento es analizar algunas de las propuestas de reforma al artículo 115 constitucional que quedaron pendientes para su

<sup>1</sup> *Infra*, Cuadro 1.

futura dictaminación, y de esta manera, lograr una mayor comprensión de las implicaciones que pudieran generarse, en caso de su eventual aprobación, en los procesos de fortalecimiento al federalismo en México.

En virtud de lo anterior, en una primera sección del documento se presenta de manera general el contenido de la reforma constitucional federalista, así como una breve descripción de los temas aprobados a efecto de establecer el marco general de nuestro análisis.

En la segunda sección se abordan dos de los temas que formaron parte de esta reforma y que quedaron pendientes de aprobación. Se incluyen algunos elementos teóricos y contextuales que explican desde diversas perspectivas algunos de los factores detrás de la postergación de su aprobación por la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura.

## La reforma federalista como decisión política

De acuerdo con Carl Schmitt, la decisión de implementar una reforma constitucional es un hecho que confronta a un pueblo con aspectos esenciales de su tradición política, más puntualmente advertía que “cuando un pueblo inicia la tarea de modificar una ley suprema lo que realmente hace

es tomar una decisión política y la fuerza de esa decisión será la medida de su vigencia”.<sup>2</sup>

Tomando en cuenta la opinión de Schmitt puede considerarse a la reforma constitucional federalista en México como una decisión política, por ello resulta necesario señalar los estatutos que se desean modificar con este paquete de iniciativas. A continuación se presenta un cuadro esquemático con el contenido de las mismas.

Los puntos del dictamen anterior que fueron aprobados<sup>3</sup> pretenden algunas de las siguientes modificaciones al marco legal que regula los procesos de fortalecimiento del federalismo:

- La propuesta del diputado Enrique Ariel Escalante Arceo busca facultar a las entidades federativas para que, con el acuerdo de sus legislaturas, celebren acuerdos de colaboración con el fin de emprender políticas comunes de desarrollo regional. Con esta iniciativa también se busca facultar al Senado para conciliar las controversias que de éstos se deriven, y a la Suprema Corte de

<sup>2</sup> Carl Schmidt, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universitaria de Textos, Madrid, España, 1982, p. 225.

<sup>3</sup> Cabe señalar que la aprobación de estos puntos estuvo a cargo de la Cámara de Diputados (Cámara de origen) por lo que aún queda pendiente la resolución que se emita sobre este paquete de iniciativas en la Cámara de Senadores (Cámara destino) y en la legislaturas locales.

**Cuadro 1**  
**Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 36, 76, 105, 115 y 116**  
**de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

| <i>Procedencia</i>                             | <i>Fecha de turno</i>    | <i>Estado de la propuesta</i>   | <i>Materia de la propuesta</i>  |
|--|--------------------------|---|---|
| Diputado Enrique Ariel Escalante Arceo (PRI)   | 30 de septiembre de 2003 | Aprobada en su totalidad  | Otorgar la facultad a los estados de la federación para la celebración de convenios y acuerdos entre sí con el fin de emprender políticas que promuevan el desarrollo de proyectos regionales.  |
| Diputado José Antonio Cabello Gil (PAN)        | 23 de octubre de 2003    | Calificada como innecesaria   | Obligar a los tres órdenes de gobierno en la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica.  |
| Diputado Ernesto Alarcón Trujillo (PRI)        | 27 de noviembre de 2003  | Calificada como innecesaria   | Facultar a los Ejecutivos estatales dentro de sus jurisdicciones a determinar los planes y programas de estudios de educación.  |
| Diputada Minerva Hernández Ramos (PRD)         | 25 de marzo de 2004      | Calificada como innecesaria   | Otorgar el derecho de iniciar leyes a los Ejecutivos estatales, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.  |
| Diputado Tomás Antonio Trueba Gracián (PAN)    | 27 de abril de 2004      | No tuvo suficiente consenso (pendiente)   | Eliminar la prohibición de la reelección inmediata de presidentes municipales.  |
| Diputado Joel Padilla Peña (PT)                | 29 de septiembre de 2004 | Aprobada en su totalidad  | Establecer a favor de los municipios la facultad de cobrar el derecho de alumbrado público.   |
| Diputado José Antonio Cabello Gil (PAN)        | 19 de octubre de 2004    | Habrà de seguirse estudiando para su posterior dictaminación (pendiente)                  | Dar atribuciones a los ayuntamientos para que establezcan contribuciones e ingresos a su favor; y otorgarles la facultad de aprobar su reglamento de ingresos.  |
| Diputado Jorge de Jesús Castillo Cabrera (PRI) | 5 de noviembre de 2004   | Aprobada en su totalidad  | Otorgar a las legislaturas locales facultades para establecer las normas que determinen el derecho de alumbrado público.  |
| Diputado Ramón Galindo Noriega (PAN)           | 25 de noviembre de 2004  | Aprobada parcialmente. Con varios temas pendientes para su futuro estudio y dictaminación | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento libre y directo de la participación ciudadana.</li> <li>• Contemplar el acceso de candidaturas ciudadanas sin partidos a cargos de elección popular.</li> <li>• Incorporación de un principio fundamental para la remuneración adecuada y racional de representantes populares.</li> <li>• Reconocimiento de la diversidad institucional municipal.</li> <li>• Estatuto del servicio profesional de carrera.</li> <li>• Facultar a los ayuntamientos para celebrar convenios con organismos internacionales.</li> <li>• Establecer planes de desarrollo municipal de largo plazo.</li> <li>• Incorporación del concepto de federalismo subsidiario.</li> <li>• Incluir criterios de eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas para la distribución de recursos.</li> </ul> |
| Diputado Miguelángel García Domínguez (PRD)    | 30 de noviembre de 2004  | No tuvo suficiente consenso (pendiente)   | Implantar la división del poder público en los municipios en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Modificar la forma de elección e integración de los ayuntamientos.  |
| Diputado Tomás Cruz Martínez (PRD)             | 14 de marzo de 2005      | No tuvo suficiente consenso (pendiente)   | Modificar la forma de integración del cabildo mediante la elección de sus miembros a través de distritos municipales y de representación proporcional.  |
| Diputado Enrique Ariel Escalante Arceo (PRI)   | 15 de marzo de 2005      | Aprobada en su totalidad  | Definir los principios a que han de sujetarse las relaciones entre las entidades federativas y sus municipios, y establecer los criterios que recogerán las leyes estatales que normen la celebración de convenios de administración fiscal intermunicipal.   |

Fuente: Dictamen de primera lectura con dispensa de trámite de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 26 de abril de 2006.

Justicia de la Nación para dirimir controversias. Asimismo, se establecen las bases de coordinación intergubernamental con el objeto de garantizar el respeto a las atribuciones de los gobiernos municipales.

- Las propuestas de los diputados Joel Padilla Peña y Jorge de Jesús Castillo Cabrera establecen como nueva fuente de ingresos para los gobiernos municipales los derechos por alumbrado público.
- Las propuestas aprobadas dentro de la iniciativa del diputado Ramón Galindo Noriega buscan establecer el estatuto del servicio profesional de carrera municipal, así como aquellas disposiciones que garanticen la transparencia y rendición de cuentas. De la misma manera, se busca que las legislaturas locales cuenten con entidades de fiscalización con autonomía técnica. Por último, este grupo de reformas busca que las participaciones federales incluyan criterios de eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas para la distribución de recursos (por ejemplo, a través de un sistema de indicadores de desempeño).
- La propuesta del diputado Enrique Ariel Escalante Arceo intenta que los municipios puedan, previo acuerdo de sus ayuntamientos, coordinarse y asociarse para el establecimiento de órganos de administración fiscal intermunicipales.

Estas modificaciones resultarían importantes –en caso de aprobarse en el Senado– en la medida en que fortalecen la base constitucional para que los gobiernos municipales tengan un marco normativo en materia de servicio de alumbrado público, de profesionalización del servicio público, de coordinación intergubernamental y de transparencia administrativa, y de rendición de cuentas, entre otras materias.

Si bien muchos gobiernos municipales han reglamentado algunos de estos temas, se han presentado casos (en particular lo que se refiere al cobro del alumbrado público) donde se ha cuestionado la constitucionalidad de dichas medidas. Con estas adiciones se ratificaría la facultad de los ayuntamientos para reglamentar estas materias.

En el mismo sentido, se introduce en el texto constitucional el principio de planeación regional a mediano y largo plazos, que incentivará a los gobiernos municipales a diseñar políticas públicas y estrategias más allá de los periodos de gobierno actuales, que son de tres años.

No obstante la importancia que representa la aprobación de estas reformas en los procesos de fortalecimiento del federalismo en México, es necesario advertir que, de acuerdo con el Cuadro 1, sólo cuatro de las doce iniciativas presentadas en el dictamen del 26 de abril de 2006 fueron aprobadas en su totalidad; una fue aprobada parcialmente, en tanto que tres de ellas fueron rechazadas o consideradas innecesarias y cuatro quedaron como asuntos pendientes para su futuro análisis y dictaminación.

Justo el análisis de los temas pendientes es el objeto de la siguiente sección. Por cuestiones de espacio y medida, en esta ocasión se examinarán los temas relacionados con la diversidad institucional municipal y con la reforma de las bases para elegir e integrar el ayuntamiento. Se aplaza el análisis de los temas que se relacionan con derogar la prohibición de reelección inmediata de presidentes municipales, el acceso de candidaturas ciudadanas –sin partidos políticos– a cargos de elección popular, y el establecimiento del transporte público de pasajeros como facultad exclusiva del municipio.

## Los temas pendientes

### *Diversidad institucional municipal*

El primer tema de esta sección se relaciona con el reconocimiento de la *diversidad institucional* de los municipios de nuestro país y fue uno de los asuntos contenidos en el paquete de reformas presentado por el diputado Ramón Galindo Noriega en noviembre de 2004. Aunque algunos de los temas incluidos en este paquete fueron aprobados, el tema de la diversidad institucional no reunió los suficientes elementos de consenso en el debate legislativo para que se aprobara en el seno de la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura.

Un principio fundamental que sustentaba esta propuesta era la adición de un párrafo relativo a que “en la definición del marco institucional de los ayuntamientos –su estructura y funcionamiento–, las leyes federales y estatales reconocieran la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios”.<sup>4</sup> Esta modificación abría la posibilidad de que las entidades federativas especificaran la diversidad institucional municipal en sus marcos normativos, con el objetivo de adecuar el perfil del ayuntamiento a las diversas características sociales, culturales y regionales de los municipios del país.

De acuerdo con la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom), una de las implicaciones de esta reforma consistía en reconocer la categoría del municipio indígena. Otro de los objetivos del reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* era incidir en el marco vigente de las relaciones intergubernamentales para permitir niveles diferenciados de cooperación e intervención; en otras palabras, exigir a los estados y a la federación el diseño y puesta en marcha de planes y programas en coherencia con el contexto particular de cada municipio.<sup>5</sup>

Sin embargo, parecen ser los objetivos mismos de esta propuesta las causas de su aplazamiento. De acuerdo con Miguel Alberto Bartolomé, parte de las dificultades en la aprobación de las iniciativas de reconocimiento constitucional de los municipios indígenas, y su consecuente trato diferenciado en los programas de gobierno, radica en que éstas podrían “alterar radicalmente los sistemas políticos y la estructura local de toma de decisiones, así como incrementar la competencia por recursos y la confrontación cultural.”<sup>6</sup>

Sobre los cambios en las estructuras locales para la toma de decisiones, Alicia Barabas sugiere que

<sup>4</sup> *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1634-I, 25 de noviembre de 2004.

<sup>5</sup> Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Bases para una reforma constitucional en materia municipal, documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Iglom, México, septiembre, 2004. En [www.iglom.iteso.mx/HTML/lectura/documentos/basesreformampio.doc](http://www.iglom.iteso.mx/HTML/lectura/documentos/basesreformampio.doc), Consulta 07 de agosto de 2006.

<sup>6</sup> Miguel Alberto Bartolomé, “Movimientos etnopolíticos y autonomías indígenas en México”, *América Indígena*, vol. 3, núm. 1, 1995, p. 375.

una de las condiciones para el reconocimiento de la diversidad institucional es que el municipio se adapte a las afinidades etno-culturales de las comunidades indígenas. De esta forma, una de las soluciones a la demanda de reconocimiento de la *diversidad institucional* podría ser la creación de municipios con base en la libre determinación de las comunidades indígenas, es decir, establecer procesos de remunicipalización.<sup>7</sup>

Para Danièle Dehouve, más allá del simple reconocimiento de la *diversidad institucional*, las transformaciones de la organización interna y de los límites de los municipios mexicanos responden a la apertura del sistema político y al creciente flujo de recursos financieros hacia las regiones marginadas. Desde el punto de vista de Dehouve, por estas razones las comunidades indígenas intervienen en las estructuras locales de toma de decisiones a través de instrumentos de geopolítica, es decir, de la conformación de nuevos territorios y espacios de poder.<sup>8</sup>

El establecimiento de esta nueva relación entre las comunidades indígenas y el sistema político-administrativo mexicano tiene como punto de partida la edificación de un nuevo marco jurídico donde –tal como lo indica la literatura revisada– el municipio pueda ser una alternativa para resarcir las incongruencias e incompatibilidades surgidas de un sistema de delimitación territorial que obstruye el entramado de relaciones entre los grupos indígenas.

No obstante, los obstáculos al reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* no se circunscriben a la delimitación de territorios y al cambio de las estructuras de decisión locales, sino que también tienen que ver con un cambio en la relación entre municipios indígenas y no indígenas y su relación con los ámbitos de gobierno superiores. Por esa razón, en la búsqueda de su aspiración de autodeterminación las comunidades

<sup>7</sup> Alicia Barabas, “Reorganización etnopolítica y territorial: caminos oaxaqueños para la autonomía”, en Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, Instituto Nacional de Antropología e Historia y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1998, pp. 347-350.

<sup>8</sup> Danièle Dehouve, *Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanecos*, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2001.

indígenas están incursionando en diversas formas de acción política.

En los diferentes estados con presencia indígena, la *diversidad institucional municipal* ha tenido múltiples expresiones, que van desde la integración de los derechos de los pueblos indígenas en materia municipal –mediante el sistema de usos y costumbres, como son los casos de Oaxaca, Guerrero y Tlaxcala, hasta la existencia de autoridades indígenas “autónomas” sobre la jurisdicción de la figura de municipio constitucionalmente reconocida, como es el caso de Chiapas.

En este marco de lucha por una mayor autonomía, una experiencia de varios municipios de Guerrero resulta otro ejemplo notable de los esfuerzos de las comunidades indígenas para buscar espacios de interlocución y reconocimiento por parte de los gobiernos estatal y federal. Esta experiencia se refiere a la creación del *Consejo Regional de Autoridades Tradicionales Indígenas de la Montaña de Guerrero*, figura institucional mediante la que se busca coordinar los esfuerzos de las autoridades de quince administraciones municipales guerrerenses en materia de procuración de justicia, desarrollo de políticas públicas y participación local.<sup>9</sup>

Cabe señalar que el tema de reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* no se inscribe exclusivamente en el estudio de las reformas al artículo 115 constitucional, sino que tiene mucho que ver con el nuevo marco jurídico que se planteó como producto de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, de la reforma constitucional sobre Derechos Indígenas elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) y por el cumplimiento de la obligación contraída por el Estado mexicano en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> José Joaquín Flores, “Libertad municipal y autonomía: los retos actuales de los municipios indígenas del Estado de Guerrero”, en Miguel Bazdresch y Fausto Díaz (coords.), *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, 2005, pp. 401-404.

<sup>10</sup> Para ver una pequeña muestra de la enorme cantidad de trabajos académicos elaborados sobre esta temática, consulte: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: Asuntos indígenas [Actualización: 17 de abril de 2006] en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/); Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*, CEDRSSA, Cámara de Diputados, México, 2005; Araceli

Sin embargo, para la Escuela Municipalista de Oaxaca, la autonomía y la *diversidad institucional municipal* son los ejes del debate actual detrás del reconocimiento de los sistemas de usos y costumbres, de las iniciativas de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, de la necesidad de remunicipalización y del ejercicio de sistemas de justicia mediante marcos normativos tradicionales.<sup>11</sup> Asimismo, para la Escuela Municipalista de Oaxaca, la existencia y reconocimiento legal de la *diversidad institucional municipal* es producto de la falsa visión de que en nuestro país no existe la multiculturalidad.

Jorge González Galván profundiza un poco más en este último aspecto y advierte que la aprobación constitucional de la *diversidad institucional municipal* ha sido un proceso que ha confrontado dos visiones antagónicas del México contemporáneo: una que considera a nuestro país mayoritariamente mestizo-monocultural, y otra que lo considera multicultural. La primera está basada en un proyecto de nación que niega implícitamente la diversidad cultural y que por tener un mayor acceso a los espacios de decisión impulsó en la reforma sobre derechos y cultura indígenas de 2001 una prerrogativa que señaló: “la Nación mexicana es única e indivisible”.<sup>12</sup>

En el mismo sentido, Arturo Warman señala que el reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* se centró en la lucha ideológica entre estas dos visiones. Por esa razón, las corrientes doctrinales se impusieron sobre el análisis de las realidades, dejando en suspenso el diálogo y marginando las oportunidades de las comunidades indígenas para obtener el reconocimiento de sus derechos a la libre autodeterminación.<sup>13</sup>

En fechas recientes terminó la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados y el tema del reconocimiento de la *diversidad institucional municipal*

Burguete Cal y Mayor (coord.), *México: experiencias de autonomía indígena*, CECADEPI-RAP, México, 1999.

<sup>11</sup> Escuela Municipalista de Oaxaca, “La constitucionalidad del municipio indígena”, en Bazdresch y Díaz, *op. cit.*, pp. 409-420.

<sup>12</sup> Jorge González Galván, “La reforma constitucional en materia indígena”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 7, julio-diciembre de 2002, p. 253.

<sup>13</sup> Arturo Warman, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 277-286.

pal ha quedado pendiente. Por lo que hemos visto en párrafos anteriores, las razones detrás de su postergación son diversas y muy complejas. De hecho, otra especialista en la materia ha señalado que “los derechos de las comunidades indígenas quedaron diluidos en el camino como parte de una estrategia que apostó a la inutilidad de los acuerdos y al desgaste de los actores sociales”.<sup>14</sup>

### *Bases de la elección e integración del ayuntamiento*

El segundo tema de esta sección tiene que ver con la modificación de las bases normativas actuales para la elección e integración de los miembros del ayuntamiento. Este asunto formó parte del paquete de reformas presentado por el diputado Ramón Galindo Noriega en noviembre de 2004 y de las propuestas de los diputados Miguelángel García Domínguez y Tomás Cruz Martínez en marzo de 2005.

Las tres iniciativas estaban dirigidas a cambiar algunas de las disposiciones contenidas en las fracciones I y II del artículo 115 constitucional para promover, entre otras, las siguientes reformas:

- A. Crear la división de poderes en el ámbito municipal en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- B. Precisar las funciones ejecutiva y legislativa del presidente municipal y del ayuntamiento.
- C. Modificar la forma de integración del cabildo mediante la elección de sus miembros a través de distritos municipales y de representación proporcional.
- D. Realizar la elección del presidente municipal de manera independiente a la de los regidores.

Sobre los incisos A y B es necesario señalar que, en la actualidad, la Constitución Política de

<sup>14</sup>Araceli Burguete Cal y Mayor, “Régimen multimunicipal en México: una ruta posible hacia el ejercicio del derecho al autogobierno indígena”, ponencia presentada en el Foro *Política indígena: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad* dentro del ciclo “Legislando la Agenda Social”, Cámara de Diputados, México, 25 de abril de 2006.

los Estados Unidos Mexicanos establece en sus fracciones primera y segunda,

Fracción 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. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Fracción II: Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos, tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.<sup>15</sup>

De la lectura de ambas fracciones es posible identificar que la estructura del municipio mexicano está compuesta por ayuntamiento, que se divide en un órgano ejecutivo unipersonal (presidente municipal) y un órgano deliberativo (cabildo, compuesto por regidores y síndicos). Asimismo, es posible observar en esta lectura que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece una clara *división de poderes* en el ámbito municipal.

Este hecho lo reafirma el diputado Miguelángel García Domínguez al señalar que el órgano de gobierno y administración del municipio es un ente colectivo, el *ayuntamiento*, formado por el presidente municipal, los regidores y los síndicos; y que el órgano legislativo municipal también es el *ayuntamiento*, integrado por los mismos fun-

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente con la última reforma publicada el 07 de abril de 2006. Disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf), (consulta 22 de agosto de 2006).

cionarios, es decir, por el presidente municipal, los regidores y los síndicos.<sup>16</sup>

De acuerdo con el diputado Miguelángel García Domínguez, esta situación representa “un indudable obstáculo a la modernización del gobierno municipal que inhibe el incremento de su eficiencia y eficacia”.<sup>17</sup> En este sentido, la reforma buscaba atribuirle al presidente municipal exclusivamente la función ejecutiva, asignándole la administración en sentido estricto, es decir, sólo aquellas facultades para gestionar y administrar asuntos públicos.

Por otra parte, al ayuntamiento se le pretendía asignar un rol exclusivamente parlamentario con funciones de representación, legislación y control del ejecutivo. Por último, a los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo municipales, en colaboración, les correspondería la facultad de nombrar a los jueces de paz, quienes se harían cargo de la función judicial en el ámbito municipal.

Dentro de las razones señaladas por las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y de Puntos Constitucionales para postergar el dictamen de las reformas asociadas a los incisos A y B, se encuentran las dificultades económicas y de organización burocrática que resultarían de la extrapolación de una división de poderes similar a la que ocurre en los ámbitos federal y estatal.

Para estas comisiones dictaminadoras, el municipio, a diferencia de la federación y las entidades federativas, es un ámbito de gobierno con menores recursos, por lo que “no se estima lesivo el que los integrantes del cabildo puedan ejercer funciones que sean materialmente ejecutivas y legislativas”.<sup>18</sup>

La postura de Mauricio Merino acerca de las facultades ejecutivas y legislativas del ayuntamiento parecería ser acorde con las razones anteriormente expuestas. De acuerdo con este autor, en junio de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación

(SCJN) aprobó una resolución que dejó en claro que los ayuntamientos cuentan con facultades “cuasilegislativas”, para reglamentar casi todos los aspectos de la vida municipal y organizar la forma en que cumplirán sus atribuciones exclusivas.<sup>19</sup>

De esta manera, la SCJN ha puesto fin a este debate ratificando un sistema de separación de poderes que distingue sólo dos complejos orgánicos que ejercen los poderes legislativo y ejecutivo locales, conformados, respectivamente, por los cabildos municipales, como órganos colegiados que ejercen la función normativa (legislativa) a nivel local; y los presidentes municipales, a quienes corresponden las actividades ejecutivas. Además, la SCJN señaló que también se pueden identificar como parte de la administración municipal a los Jueces de Paz, que se integran en la estructura organizativa administrativa del municipio, aún cuando ejercen funciones jurisdiccionales.

Por otra parte, las reformas contenidas en los incisos *c* y *d* planteaban la necesidad de modificar el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, particularmente sobre la ordenanza que indica que el municipio sólo puede ser gobernado por un ayuntamiento de *elección popular directa*. En particular, se esperaba con estas reformas tener un sistema alternativo de integración del cabildo mediante la elección de sus miembros a través de *distritos municipales* y de *representación proporcional* y realizar la elección del presidente municipal de manera independiente a la de los regidores.

En otras palabras, la reforma proponía la división del municipio en distritos electorales a fin de que todos los barrios, colonias y poblados del municipio tuvieran una representación equitativa en el ayuntamiento, y cada uno de los habitantes pudiera votar por un regidor o grupo de regidores de su circunscripción, independientemente de los regidores de representación proporcional.

Al respecto, por una reforma de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, en 1999 se introdujo el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Gracias a ello muchos partidos incrementaron su representación en el ámbito municipal y sus integrantes

<sup>16</sup> Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Miguelángel García-Domínguez, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1637-I, 30 de noviembre de 2004.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> Dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo, publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1995-III, 26 de abril de 2006.

<sup>19</sup> “Nuevo deber municipal”, *El Universal, Sección Opinión* (4 de junio, 2005).

forman parte de los cabildos. Sin embargo, en una primera instancia el marco electoral municipal no restringe la posibilidad de que la elección del total de los miembros del ayuntamiento pueda hacerse respecto de personas de un mismo barrio, colonia o sector, lo que hace que la representación muchas veces no sea equitativa, y que no todas las áreas del municipio están representadas en el ayuntamiento.

En segunda instancia, puede decirse que la elección conjunta del ayuntamiento dificulta que el ciudadano pueda diferenciar las distintas escalas institucionales y sus responsabilidades, lo que se traduce en consecuencias de dispersión, superposición y mutua influencia entre el balance que merece la gestión del presidente municipal y del cabildo. Por otra parte, el sistema electoral municipal actual produce un elemento de “arrastre” de candidatos de una categoría a la otra. El elector sólo conoce al candidato para presidente municipal, ya que los posibles integrantes del cabildo se consignan en listas cerradas, dificultando la facultad del elector de decidir en cada acto conforme a las mejores alternativas que existen para cada caso.

De acuerdo con el diputado Tomás Cruz Martínez, dentro de las ventajas para el electorado si se implementa la modificación del sistema electoral municipal por distritos y se permite la diferenciación entre la elección de presidente municipal y de regidores en la integración del ayuntamiento, podría formarse un cuerpo colegiado en el cual haya una proporción ostensible en cuanto a la representación política y con esto se contribuiría a democratizar la vida de los ayuntamientos.<sup>20</sup>

Algunos investigadores están de acuerdo con esta iniciativa y señalan que entre las reformas al artículo 115 sobresalen como temas fundamentales otorgar la facultad expresa a los municipios en la aprobación de sus formas de gobierno de acuerdo con la *diversidad institucional municipal* y la *modificación de los sistemas electorales* para la integración de los ayuntamientos. Por ejemplo,

<sup>20</sup> Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1711-I, 14 de marzo de 2005.

para María del Rosario Quiñónez, en los municipios urbanos y en algunos semiurbanos, sería conveniente que se eligiera a los regidores mediante distritación territorial, y se asumiera esta nueva modalidad en las leyes electorales estatales, correspondiendo a las legislaturas de los estados la precisión de las reglas de la elección de ayuntamientos.<sup>21</sup>

En la lectura del párrafo anterior se advierte que esta autora establece una importante relación entre el reconocimiento de la *diversidad institucional municipal* y la *integración de los ayuntamientos*. En ese sentido, esta investigadora señala que para responder a las diferencias municipales, podría ser viable la coexistencia de dos modelos de integración del ayuntamiento: un modelo con reglas definidas y otro de carácter flexible. El modelo de reglas definidas tendría la configuración actual del ayuntamiento; por otra parte, el modelo flexible permitiría que los municipios amplíen y diversifiquen sus formas de integración del ayuntamiento de acuerdo con sus tradiciones y costumbres.<sup>22</sup>

Asimismo, las reformas contenidas en los incisos *a* y *b* intentaban que los funcionarios, al ser electos en forma separada, tuvieran mayor representatividad para ocupar su cargo, dado que la obtención del mismo no sería consecuencia del “arrastre” de votos. De la misma forma se buscaba que el electorado definiera los cargos en el ayuntamiento de modo más directo y se fomentara mayor competencia electoral, con la posibilidad de que la elección de los funcionarios fuera más reflexiva y estuviera sujeta a las propuestas de los candidatos y no de los partidos políticos.

Sin embargo, las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y de Puntos Constitucionales decidieron no incluir favorablemente este par de iniciativas en el dictamen aprobado consi-

<sup>21</sup> María del Rosario Quiñónez Payán, “Acerca de la reforma constitucional”, ponencia presentada en el cuarto congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (Iglom), *Retos de modernización del municipio mexicano*, Guanajuato, México, 24-26 de noviembre de 2005.

<sup>22</sup> La opinión de esta autora no se circunscribe a la situación de un particular tipo de municipio y señala que en ese sentido es necesario reconocer constitucionalmente a los sistemas de elección de funcionarios municipales que operan en la realidad en algunas entidades federativas, para el caso de municipios indígenas esto ocurre a veces bajo la forma del sistema de usos y costumbres.

derando básicamente dos argumentos, uno económico y otro sociopolítico. Desde una óptica económica, se argumentó que actualmente las elecciones celebradas en un solo acto para presidente municipal y regidores intentan evitar que la separación de los comicios en eventos aislados multiplique excesivamente el gasto público. Por otra parte, desde una óptica sociopolítica, se planteó que el desdoblamiento de las elecciones corría el riesgo de traducirse en el desaliento a la participación electoral y en el agotamiento por parte de los electores.<sup>23</sup>

Por otro lado, también se objetaron como posibles desventajas problemas relacionados con la gobernabilidad, ya que se podría exacerbar la situación actual de que el presidente municipal no tiene garantizado un cabildo conducido por su mismo partido. De esta forma, el rechazo de las iniciativas mencionadas pretende que éste se refleje en una expresión de consenso y una voluntad mayoritaria que permita asegurar condiciones de estabilidad institucional, ya que en estos casos no parece conveniente acudir a otro sistema que, entre otras consecuencias, pueda generar que el ejecutivo municipal no emprenda acciones de gobierno.<sup>24</sup>

## Conclusiones

Al final de este recorrido por las propuestas pendientes de la reforma constitucional federalista aquí consideradas, es necesario señalar que cada una de ellas significó al menos un intento por ofrecer una alternativa de fortalecimiento del federalismo mexicano en un escenario de falta de consenso entre los diversos actores políticos de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados.

Ciertamente, estas iniciativas que quedaron pendientes son de por sí difíciles de acordar para su aprobación, pues son muchos y muy complejos los aspectos que cada una de ellas pretende

modificar. Con todo ello, es posible distinguir, viéndolas en conjunto, que se trata de modelos que pretenden resolver el problema de la distribución de competencias no sólo entre los ámbitos de gobierno, sino en forma muy localizada, al interior del propio gobierno municipal.

Lo anterior se pretendió mediante diversas fórmulas, unas que señalaban lo impostergable del reconocimiento de la *diversidad institucional municipal*, para propiciar el avance gradual de cada uno de los municipios que conforman nuestro país de acuerdo con sus muy particulares contextos. Otras fórmulas apostaban a mejorar la eficiencia gubernamental de los municipios a través de definir las tres funciones clásicas que llevan a cabo los ámbitos estatal y federal: la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

Asimismo, se discutió la propuesta de modificación de los sistemas electorales con nuevas formas de integración de los ayuntamientos. Se pretendió incorporar diversas formas de gobierno, de acuerdo con los contextos, necesidades, identidades e intereses de los habitantes de los municipios. En el análisis de las propuestas de reforma aquí discutidas pudimos observar que tenían mucho en común a pesar de que las disposiciones que pretendían modificar apuntaban hacia problemas muy diferenciados entre sí.

En el fondo, estas propuestas para el fortalecimiento del federalismo mexicano tuvieron entre otros propósitos comunes: reconocer la diversidad económica, cultural y social de los municipios de nuestro país y establecer, de acuerdo con esa realidad, un sistema de organización y administración que concordara con ese pluralismo social. En esencia, podemos concluir que en la discusión de las iniciativas federalistas ha sido importante tomar en cuenta esta pluralidad social, ya sea por diferencias en la estructura económica y social, por los contrastes en las tradiciones y costumbres o por diferencias derivadas de su situación geográfica.

<sup>23</sup> Dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 26 de abril de 2006.

<sup>24</sup> *Idem*.