

## INTERMUNICIPALIZACIÓN

Dr. Dante Jaime Haro Reyes<sup>1</sup>



---

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Concepto. 3. Significación histórica y teórica. 4. El Estado de Jalisco. 5. Descripción del hecho. 6. Bases jurídicas. 7. Fuentes de Información. Fecha de recepción: 21 de agosto de 2009/fecha de aceptación: 12 de octubre de 2009.

---

### Resumen:

El presente artículo otorga una reflexión sobre la institución del Municipio. Se resalta la importancia del papel de los municipios, que en la actualidad requieren fomentar el establecimiento de nuevas prácticas de gestión, basadas en la intermunicipalidad para la prestación de servicios públicos. A través de un recorrido puntual y necesario en los antecedentes históricos se llega a lo que actualmente transcurre en el Estado de Jalisco. El cumplir con las necesidades y problemas existentes, supera las fronteras entre municipios, ya que el trabajo coordinado y asociado entre gobiernos municipales es una tarea esencial para lograr el desarrollo y el ordenamiento integral de los territorios municipales así como de sus sociedades locales.

### Abstract:

This article provides a reflection on the institution of the municipality. It highlights the important role of municipalities, which now require further the establishment of new management practices based on the intermunicipal for the provision of public services.

---

<sup>1</sup> Profesor Investigador Titular de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Through a timely and necessary travel in the historical background leads to what is currently spent in the State of Jalisco. The meet the needs and problems, beyond borders between municipalities because the coordinated work between local governments and partner is an essential task for achieving comprehensive development and management of municipal territories and their local societies.

Palabras Clave:

Municipio, Gestión Pública, Buen Gobierno.

Key Words:

Municipality, Public Management, Corporate Governance

### 1. Introducción.

La realidad en nuestro país ha tenido cambios fundamentales en el campo económico, social, político, cultural y jurídico en las últimas tres décadas. Las transformaciones se han reflejado en nuevas dinámicas de relación entre los diversos actores y las instituciones públicas, se han intensificado los vínculos entre el gobierno y la sociedad, entre los diversos órdenes de gobierno y con ello, dando un nuevo impulso a las relaciones intergubernamentales. Los cambios se manifiestan en una mayor atención a las necesidades, demandas y exigencias de la población, así como en una mayor competencia política, reflejo de la diversidad y la pluralidad del país, lo que plantea nuevos retos y proyectos que deben asumir los gobiernos y sus administraciones. Es por lo anterior que el gobierno municipal esta llamado a jugar un papel estratégico en la generación de bienes y servicios, dada su cercanía con la población y su territorio, así como por sus facultades y competencias constitucionales. Dado que algunas de las necesidades y problemas no reconocen fronteras entre municipios, el trabajo coordinado y asociado entre gobiernos municipales es una tarea esencial para lograr el desarrollo y el ordenamiento integral de los territorios municipales así como de sus sociedades locales.<sup>2</sup> Es un derecho de los ciudadanos y una obligación de los gobiernos municipales, asumir los diversos retos de su desarrollo local; por lo que los municipios requieren fomentar el establecimiento de nuevas

---

<sup>2</sup> Véase para mayor información las memorias del Seminario Internacional de Intermunicipalidad y Gestión de Servicios Urbanos, celebrado en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco durante los días 29, 30 y 31 de agosto de 2006, en <http://www.congreso.jal.gob.mx/Servicios/hoycongreso/cortes>.

prácticas de gestión, basadas en la intermunicipalidad para la prestación de servicios públicos y el desarrollo sustentable.

## 2. Concepto.

Abordar la temática de la Intermunicipalización nos lleva necesariamente a hacer referencia en primer término del Municipio, ya que la asociación de municipios vecinos implica instrumentos organizativos y metodologías de gobernanza que fortalecen la capacidad técnica, financiera y profesional de las administraciones públicas municipales asociadas.

Así entonces, el Municipio es una de las instituciones políticas asociativas más antiguas de la humanidad, por lo que sus orígenes deben rastrearse en la historia de las grandes civilizaciones que generaron un elevado sentido de la concentración del poder político, el cual configuró también una extensa red de instituciones<sup>3</sup> administrativas que controlaron la marcha de la vida social en todas sus esferas.

El vocablo Municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verba *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.<sup>4</sup>

Según el Glosario de Administración Municipal, "El Municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación en su régimen interior, por tanto, el Municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población."<sup>5</sup>

---

3 Las principales características de las culturas urbanas orientales comprendieron: 1) La diversificación de la industria; 2) La división del trabajo; 3) la integración de una comunidad de intercambio; 4) La esclavitud como forma de fiscalización del trabajo y 5) La aparición de la propiedad privada de la tierra. Ochoa Campos, Moisés, El Municipio y su evolución institucional, México, BANOBRAS/FOMUN, 1987, pág., 25.

4 Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo-Americana, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 2002, Tomo XXXVII Página 325.

5 Centro de Desarrollo Municipal, Los Municipios de México, información para el desarrollo, CEDEMUN/SEGOB, México, Tercera Edición, Enero de 1998, Disco Compacto.

La intermunicipalización o intermunicipalidad puede ser definida de manera general, como: “Una fórmula de colaboración entre dos o más municipios –dotada de personalidad jurídica– para la realización de una o varias tareas”.<sup>6</sup> El concepto de intermunicipalidad es de adopción muy reciente en México, por lo que no existe aún una definición comúnmente aceptada. Una de las más conocidas define al asociacionismo intermunicipal como: “La unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados”.<sup>7</sup> La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la define como: “La unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones.”<sup>8</sup>

### 3. Significación histórica y teórica

Así el *Municipium* es de significación romana en su origen. Se aplicaba, en un principio, a ciertas ciudades de Italia que Roma iba conquistando. Es entonces el Municipio una de las condiciones o tratamiento a que Roma sometía, o que otorgaba a los pueblos conquistados, y expresaba el hecho de una comunidad política subordinada a Roma, pero conservando una autonomía más o menos amplia. Ciertas ciudades de Italia recibieron la *civitas* entera, o la *civitas sine suffragio*. Estas ciudades constituyeron los Municipios: el *cives municeps* (ciudadano del municipio) tenía el derecho de ciudadanía romana (*commertium, connubium*), pero no los políticos (el sufragio). Después de las leyes *Julia* (90 antes de C.) y *Platia Papiria* (89 antes de C.), desaparece la distinción entre Municipios y ciudades confederadas, persistiendo, no obstante las diferencias en cuanto al régimen local.<sup>9</sup>

---

6 Cadaval S., María, Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública; Documento no. 19; Instituto de Estudios Fiscales; España 2004, Página 10.

7 Santín del Río, Leticia, Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio; en Leticia Santín (coord.); Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado; SEDESOL, INDESOL, FLACSO; México 2002, página 160.

8 SEDESOL (2004); Asociación de Municipios. Programa Hábitat; Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de Reorganización del Territorio; México;

9 Los pueblos de Italia, en lo relativo a su posición política frente a Roma, eran o Municipios o ciudades confederadas —que conservaban su independencia, sin derecho de ciudadanía bajo el régimen de un tratado (*foedus*)—, o colonias romanas y latinas. Las leyes citadas concedieron el derecho de ciudadanía a toda Italia, y en efecto, después de la guerra social (*lex Julia*. 90 a. C.) se otorgó a todas las ciudades federadas y

Durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del Imperio.<sup>10</sup>

La base esencial -en cierto modo sociológica- del Municipio consiste en el núcleo de vida colectiva distinto, definido sobre un territorio dado, vida intensa y densa: un centro de atracción o de defensa. *Municipio* expresa la condición política del núcleo en relación con un Poder dominador -*imperium*-; situación esencialmente distinta de la Ciudad-Estado -la *polis* (πολίς) griega- que es independiente, y de la *civitas* Roma, que tiene el imperio frente o sobre el Municipio. La idea de éste se resume en la autonomía sin independencia *política*: autonomía para regir los propios intereses locales, a diferencia del Poder de Roma, que ejercía otros derechos propios, supremos, en relación con intereses no locales. “La característica primera y de mayor vitalidad de la municipalidad normal, era que poseía o una autonomía local completa, o un amplio *selfgovernment*.”<sup>11</sup>

El inmediato antecedente histórico para México es el municipio español que fue favorecido durante la reconquista con numerosos privilegios como estímulos, para las empresas bélicas y además, como auxiliar de los reyes en su lucha contra la nobleza. Los siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal la que comenzó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villamar en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Más ya para entonces la monarquía española se había aliado con sus antiguos adversarios, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida a favor de la monarquía, a partir de entonces se convirtió en

---

Municipios el derecho de ciudad romana; a partir de entonces. Municipio aplicase a 'la ciudad autónoma cuyos habitantes gozan de la ciudadanía romana. Citado por Azcárate, Manuel, Estudios filosóficos V políticos, México 2006, p. 173, nota 2), “distingue cuatro clases de Municipios: el que tenía el derecho de ciudadanía completo, *óptimo jure*; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación, y el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los *fundi facti*”.

10 El ayuntamiento prefigura la organización política y administrativa del Municipio. “Según la Historia de la legislación romana, el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma”. De esta lucha surgieron los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales luego, los ediles curules habrían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos. Los nuevos funcionarios publicaban, al entrar en el ejercicio de sus cargos, edictos en que se establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se presentasen durante sus funciones. Campos Ochoa, Moisés, Op. Cit., pág., 57

11 Petit, Eugéne, Tratado Elemental de Derecho Romano, Editora Nacional, México 1958, p. 70.

absoluta. El episodio de Villamar representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta<sup>12</sup>.

El papel que históricamente ha jugado siempre el municipio lo ha convertido en abanderado natural de libertad. Así lo reconoce Kelsen en cuanto al origen del municipio: “La lucha por la autonomía local fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático. Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización.

Es el municipio la institución jurídico-política más antigua de México, incluso se le ha querido encontrar antecedentes prehispánicos como es el caso de quines señalan a los *clanes* de los aztecas, que eran grupos familiares organizados para la explotación de la tierra en común. El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar suelo mexicano fue fundar un cabildo propio, quien al otorgarle al conquistador, en ausencia del Rey los títulos de Justicia Mayor y Capitán General lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la Conquista,<sup>13</sup> así el día 22 de Abril del año de 1519 se fundó el primer Municipio en América continental; el cual recibió el nombre de la Villa Rica de la Veracruz.<sup>14</sup>

Bajo la dominación española fueron los Ayuntamientos el único y el elemental reducto del gobierno propio de los pueblos pues aunque la mayor parte de los oficios del Ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles quedaron sin embargo, como de elección popular los Alcaldes ordinarios. Pero esta mezquina participación de la voluntad general en el gobierno de los Ayuntamientos no fue bastante para imprimirle fisonomía política a los municipios.

En los albores de nuestra independencia, se encontraba un municipio muy débil, política y administrativamente importante. Las constituciones liberales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él. Como paradoja, en nuestra evolución política encontramos que las constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 si lo mencionaron e incluso la segunda lo reglamentó.

---

12 Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 2004 p. 213.

13 Carpizo Mc Gregor Jorge, Estudios Constitucionales, Porrúa, México, 2004, p. 51.

14 Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, México D.F, Porrúa, México, 1985 p. 95.

Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de Distritos, Partidos, Prefecturas o Cantones y con esto ahogo al municipio casi por completo hasta desaparecer. Los prefectos, de origen centralista eran los agentes del gobierno central cerca de la población y no obedecerían más órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales su actuación era incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expreso que el establecimiento del municipio libre constituía la diferencia con respecto de la Constitución de 1857. Lamentablemente el cansancio que padecían los diputados del Congreso Constituyente del 17 propició que se perdiera la anterior idea y con esto la libertad que se buscaba.

#### 4. El Estado de Jalisco

Una vez conquistados los Mexicas el 13 de Agosto de 1521 por Hernán Cortes, éste encargó a Nuño de Guzmán la exploración y conquista del occidente del país quien a finales de diciembre de 1529 salió de la Tenochtitlán comandando a 500 españoles<sup>15</sup> además de quince mil indios bien provistos de bastimento y a cargo del transporte de 12 piezas de artillería ligera y que también eran utilizados como guías y trabajadores de las minas que se fueran encontrando; el objetivo era dominar las tierras de los grupos caxcanes. Nuño de Guzmán luchó contra los caciques de la región hasta lograr su sometimiento debido que no existían grupos fuertes en la región. Para poder organizar estas tierras Nuño de Guzmán pretendió imponerles el nombre de “Espíritu Santo de la Mayor España” puesto que su extensión era mucho mayor que la conquistada por Cortés; más sin embargo, la Corona española estableció que dichas tierras llevarían por nombre Reino de la Nueva

---

15 Vega Meza, Marco Antonio, Historia y Geografía de Jalisco, Editorial Vega, México, 2000 p. 50.

Galicia<sup>16</sup> la que comprendería a su vez, dos provincias: la de los Zacatecas y la de Xalisco dando lugar a la primera división administrativa del territorio. Es importante mencionar que una vez realizada la conquista, los españoles se dieron a la tarea de fundar ciudades, villas y pueblos, estableciendo así el derecho municipal europeo en base a una institución: El Ayuntamiento.

Con el dominio de las tierras de la Nueva Galicia, Nuño de Guzmán en el año de 1531<sup>17</sup>, fundó por primera vez en Nochistlán, la villa de Guadalajara, nombre que le impuso en honor a su pueblo natal español y que significa río entre piedras. Sin embargo, las condiciones naturales con las que contaba esta región obligaron a los pobladores a buscar otro sitio en el cual hubiera más agua, mejores medios de comunicación y menos tolvaneras.

Es por ello que en el año de 1533, la villa de Guadalajara se asienta en Tonalá<sup>18</sup>, constituyendo así su segunda fundación, pero las pretensiones políticas de Nuño de Guzmán harían efímera su duración, debido a que éste recibió el título de Márquez del Valle de Tonalá, y con esto pretendía instaurar en este sitio su Marquizado, como lo tenía Hernán Cortes en Oaxaca, el cual ostentaba el título de Márquez de Oaxaca; pero sus habitantes interferían en sus planes y por ende, a fines de 1534 los echó del lugar<sup>19</sup>.

Para marzo de 1535 los pobladores se encontraban en un tercer asentamiento, en esta ocasión en Tlacotlán, en donde desarrollaron una villa pero en ese lugar casi mueren todos, por las constantes luchas que tenían con el indio Tenamaztli (El Bravo) y su pueblo. Era tanta la presión de Tenamaztli que los españoles se vieron en la necesidad de pedir ayuda y el primero en acudir fue Pedro de Alvarado. No obstante de ello, el 28 de Septiembre de 1541<sup>20</sup> los indígenas del lugar comandados por su líder, atacaron la villa y mataron a la mayoría de sus pobladores; obligando a los sobrevivientes a huir.

---

16 Este Reino o Provincia comprendió desde el siglo XVI hasta el XVIII aproximadamente los actuales estados de Nayarit, Zacatecas y Aguascalientes, gran parte de los estados de Jalisco y Sinaloa, y una pequeña porción de los estados de Durango y San Luis Potosí.

17 [http://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_de\\_Guadalajara](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Guadalajara), consultada el día 14 de Junio de 2007.

18 Vega Meza, Marco Antonio, Op. Cit. , p. 52.

19 *Ibidem*, p. 53.

20 <http://www.guadalajara.net/html/ciudad/11.shtml>, consultada el 14 de octubre de 2007.

Finalmente, los 63 peninsulares sobrevivientes<sup>21</sup> entre los cuales se encontraban Juan Cristóbal de Oñate, Antonio de Mendoza, Miguel de Ibarra, el desleal Márquez Nuño de Guzmán<sup>22</sup>, encontraron un lugar seguro y con las condiciones necesarias para poder establecer la villa; y es así como el martes 14 de Febrero de 1542 en el Valle de Atemajac, en la margen poniente del río de San Juan de Dios, se funda por cuarta y definitiva vez la Villa de Guadalajara, la que posteriormente recibiría del Rey Carlos I de España el título de Ciudad y en donde se asentaría la capital del Reino de la Nueva Galicia en 1560<sup>23</sup>

Poco antes de finalizar el siglo XVIII, en 1786, el Rey Carlos III expidió una ley que establecía el sistema administrativo de *Intendencia* en Nueva España, la cual quedó dividida en doce intendencias<sup>24</sup> y tres provincias<sup>25</sup>; lo que produjo que el antiguo Reino de La Nueva Galicia quedará mutilado y a partir de entonces se le conoció con el nombre de Intendencia de Guadalajara comprendiendo lo que actualmente son los estados de Jalisco, Aguascalientes, Nayarit y Colima; así mismo la denominación de sus gobernantes cambió por el de Intendente, Gobernador y Presidente. Las intendencias a su vez se dividían en Jurisdicciones y la intendencia de Guadalajara, la cual jugó un papel muy importante como lo veremos más adelante, quedó dividida en 26 jurisdicciones o partidos<sup>26</sup>. No obstante de lo anterior, la Constitución de Cádiz de 1812 estableció las Diputaciones Provinciales, suprimiendo por ende a las Intendencias en Nueva España, y que en buena parte contribuyeron a la implantación del Federalismo una vez lograda la independencia de México el 28 de Septiembre de 1821<sup>27</sup>.

Este nuevo sistema político-administrativo se mantuvo prácticamente hasta la consumación de la independencia de nuestro país, además esta división territorial sirvió de base para las

---

21 De los cuales, 13 eran andaluces, 16 castellanos, 6 extremeños, 9 montañeses, 8 portugueses y 11 vascos.

22 *Ibidem*.

23 Botello Aceves, Grigida del Carmen, Memoria del Municipio en Jalisco, UNED, México 1987, p. 16.

24 Las Intendencias eran: la de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Anteguera de Oaxaca, Valladolid, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.

25 Las Provincias eran las de Nuevo México, Baja California, Alta California,

26 A saber: la ciudad Capital con su respectivo territorio, la del Corregimiento de Tonalá, Colimilla y Matatán, Cuquío, San Cristóbal de la Barranca, Tala, Tequila, Caxitlán y tlaxomulco, Real de Bolaños y las Alcandías Mayores de La Barca, de Lagos de Moreno, Hostotipaquillo, Ahuacatlán y Xala, Santa María Tequetepexpan, Tepic, Centispac, Acajoneta, Guachinango y Mascota, San Sebastián y Xalpa, de la Villa de Purificación, de Aguascalientes, Autlán y Pto. De Navidad, Sayula, Amula, Zapotaln el Grande e Ixtlan y la Magdalena.

27 Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1992, Ed. Porrúa, México 1998, p 122.

primaras divisiones del México independiente y en particular a las correspondientes del Estado Libre de Jalisco, objeto de la presente investigación.

Debido a que la Diputación Provincial de Guadalajara mantuvo una postura liberal y decidida a no esperar que el Congreso Constituyente recién instalado definiera la forma política para todo el país, el 16 de Junio de 1823 declaró que la voluntad de todos los pueblos que se encontraban dentro de su jurisdicción se habían manifestado de manera clara y decisiva por el sistema de gobierno federal y que por tal motivo dicha Provincia se erigía en Estado soberano federado con los demás de la gran Nación Mexicana, con el nombre de Estado Libre de Xalisco<sup>28</sup>; así mismo se establecieron los límites del recién nacido estado, que eran los de la antigua Intendencia de Guadalajara y que comprendía aproximadamente, las superficies de los actuales estados de Jalisco, Colima y Nayarit.

El 18 de Noviembre de 1824 se expidió la Constitución del Estado de Jalisco que en su artículo 4º establecía: “El territorio del Estado por ahora es el mismo que antes correspondía a la intendencia conocida con el nombre de Guadalajara, con exclusión del territorio de Colima”<sup>29</sup> Se establecían además, ocho grandes regiones que recibirían el nombre de Cantones<sup>30</sup>. El gobierno político de cada Cantón estaría a cargo de un “jefe de policía” que sería nombrado por el Gobernador y cada Cantón estaría a su vez dividido en Departamentos.

Así mismo, en dicha constitución de Jalisco se ordenaba la instalación de Ayuntamientos en todas las poblaciones mayores de mil habitantes<sup>31</sup> para cuidar de su policía y gobierno interior, con lo cual se creaba una unidad menor que el Departamento; dichas unidades pequeñas constituyen el antecedente inmediato de la actual división municipal.

---

28 *Ibidem*, p. 124.

29 Botello Aceves, Grigida del Carmen, Op. Cit., p. 33.

30 El Primer Cantón estaba compuesto por Guadalajara (Capital del Cantón), Tlajomulco, Tonalá, Zapopan y Cuquío. El Segundo Cantón estaba integrado por Lagos (Capital del Canton), San Juan de los Lagos y Teocaltiche. El Tercer Cantón estaba compuesto por La Barca (Capital del Cantón), Atotonilco el Alto y Tepatitlan. El Cuarto Cantón estaba integrado por Sayula (Capital del Cantón), Tuscacuesco, Zacoalco y Zapotlan el Grande. El Quinto Cantón estaba compuesto por Etzatlan (Capital del Canton), Cocula y Tequila. El Sexto Cantón estab integrado por Autlan de la Grana (Capital del Cantón) y Mascota. El Séptimo Cantón estaba compuesto por Tepic (Capital del Cantón), Acajoneta, Ahucatlan, Cantispac y Compostela. El Octavo y último Cantón estaba integrado únicamente por Colotlan (Capital del Cantón).

31 *Ibidem*.

Con la expedición de las llamadas Bases y Leyes de la República decretada por el Congreso General de la Nación en el año de 1836<sup>32</sup> se estableció una nueva relación entre las entidades del país y su capital. En el artículo 1º de la Sexta Ley se establece que la República se divide en Departamentos, conforme a la octava de las Bases Orgánicas<sup>33</sup>. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en partidos.

En Jalisco, el gobernador Antonio Escobedo, por Decreto del 13 de marzo de 1837 estableció una nueva división territorial para Jalisco en la que se erigían en Distritos los ocho Cantones del Departamento de Jalisco. Con esta nueva ordenación desaparecían las 122 municipalidades que se habían formado con las disposiciones de la Constitución de 1824; quedando sólo los Ayuntamientos de mayor tradición e importancia: Guadalajara, Lagos, Tepic, Sayula, Zapotlan y Compostela.

En agosto de 1846 se dispuso que la Constitución Federal de 1824 rigiera nuevamente los destinos del país. En Jalisco una comisión nombrada por el gobernador Juan N. Cumplido se encargó de reorganizar la división territorial del nuevamente Estado Libre y Soberano de Jalisco por lo que la nomenclatura fue la que se habían utilizado los federalistas; es decir, los Distritos se llamarían Cantones y los Partidos volverían a ser Departamentos.

Sin embargo, una nueva insurrección levantada en el país llevarían al mismo en el año de 1853 a la reinstalación del centralismo y se cambia una vez más la división territorial existente en nuestro Estado convirtiéndose éste en Departamento y los Cantones fueron Distritos.

No fue sino hasta 1914, siendo presidente de la República Venustiano Carranza, cuando se dieron los cambios más trascendentales que dieron libertad política al Municipio en México. El gobierno Carrancista en Jalisco, que encabezaba Manuel M. Diéguez decreto el 2 de Julio de 1914<sup>34</sup> la supresión de los jefes y de los directores políticos que como caciques durante el Porfiriato habían mantenido un rígido control en todo el país. Con esta

---

32 Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 403.

33 La cual establecía que el territorio nacional se dividía en Departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones se detallarían por una ley constitucional.

34 Botello Aceves, Grigida del Carmen, Op. Cit., p. 38.

disposición se excluían de hecho los Cantones y Departamentos, la organización interna del Estado se vio simplificada al quedar compuesta solamente por *Municipios*.

#### 5. Descripción del hecho

La formación de una asociación de municipios puede tener diferentes orígenes:

El interés de los propios municipios involucrados.

- b) Una política impulsada por gobiernos de los Estados.
- c) Una política impulsada por el gobierno federal.
- d) Una política impulsada por agencias internacionales.
- e) Una combinación de las opciones anteriores.

El origen de los esfuerzos por lograr una asociación de municipios influye de manera sustancial en los resultados que dicha asociación pueda alcanzar, y en la permanencia que los programas o acciones derivadas de ella puedan tener. La asociación se construye en torno a una problemática común que crea externalidades negativas a los habitantes de diferentes municipios, ante lo cual se vuelve necesaria la cooperación entre sus autoridades para la solución de dicho problema. Esta situación es pues un fenómeno de acción colectiva, el cual lleva implícito el llamado problema de los comunes. Este problema consiste en que, en una situación en la que es necesaria la cooperación de un grupo de individuos, es posible que uno o varios de ellos, conocidos como *free raiders* o polizones, busquen evadir el costo de la solución del problema, haciendo que los demás sean los que paguen por el.

México es un país de contrastes, y esto es más claro aún al hablar de municipios. En el país existen 2436 municipios,<sup>35</sup> entre los cuales se encuentran algunos que poseen más ingresos que muchos gobiernos estatales, pero también hay otros en los que la marginación ha prevalecido por siglos. En este contexto, la intermunicipalidad, además de convertirse en la base de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, también responde a una utilidad muy concreta, ya que representa una alternativa para solucionar muchos de los

---

<sup>35</sup> [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados), página consultada el 21 de Abril del 2007.

problemas de gestión a los que se enfrentan cotidianamente tanto gobiernos locales rurales como metropolitanos.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal (SEDESOL), existen 55 zonas metropolitanas en México, integradas por 310 municipios en donde viven 51.5 millones de habitantes. Ello representa el 53 por ciento de la población total del país y el 87 por ciento de la población urbana.<sup>36</sup>

En el Estado de Jalisco, la región urbana resultante de la fusión de la ciudad de Guadalajara y las poblaciones cercanas, es la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), esta zona metropolitana es la tercera mas grande en México en términos de superficie y la segunda más grande en México en términos de población,<sup>37</sup> solo después de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La zona metropolitana de Guadalajara está formada, de jure, por las siguientes poblaciones, según el informe de zonas metropolitanas del INEGI del 2006:

Guadalajara.  
Tlaquepaque.  
Tonalá.  
Zapopan.  
El Salto.  
Tlajomulco de Zuñiga

En México existe lo que se ha denominado inframunicipalismo, término que se refiere a la existencia de un gran número de municipios con pocos habitantes y cuya capacidad financiera y de gestión son insuficientes para cumplir con sus funciones y atribuciones básicas. La intermunicipalidad ofrece a estos gobiernos locales la posibilidad de potenciar sus recursos y capacidades, fortaleciendo su gestión, y por tanto, su legitimidad frente a la ciudadanía. La asociación intermunicipal aparece como la mejor opción para lograr una solución eficaz y eficiente para que un gran número de municipios puedan satisfacer las demandas básicas de su población en materia de servicios públicos. Más aún, la mayor parte de los municipios pequeños y medianos necesita de alguna forma de asociación con

---

36 Fuente: Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México. SEDESOL, CONAPO e INEGI. 2005.

37 Fuente: Censo de Población y Vivienda del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) 2005.

otros gobiernos locales con el fin de dar una solución eficiente, eficaz y a largo plazo en materia de servicios públicos;

Con base en las definiciones mencionadas, es posible identificar los elementos de la intermunicipalidad: 1. Voluntariedad para su creación, basada en la 2. Cooperación de gobiernos municipales, que se enfoca en la 3. Resolución de problemas y/o carencias comunes, que debe institucionalizarse a través de un 4. Acuerdo formal, con el que se 5. Racionaliza y potencia el uso de recursos y capacidades.

La formación de una asociación de municipios puede tener diferentes orígenes:

- a) El interés de los propios municipios involucrados.
- b) Una política impulsada por gobiernos intermedios, Vg. estados o departamentos.
- c) Una política impulsada por el gobierno nacional.
- d) Una política impulsada por agencias internacionales.
- e) Una combinación de las opciones anteriores.

El origen de los esfuerzos por lograr una asociación de municipios influye de manera sustancial en los resultados que dicha asociación pueda alcanzar, y en la permanencia que los programas o acciones derivadas de ella puedan tener. La asociación se construye en torno a una problemática común que crea externalidades negativas a los habitantes de diferentes municipios, ante lo cual se vuelve necesaria la cooperación entre sus autoridades para la solución de dicho problema. Esta situación es pues un fenómeno de acción colectiva, el cual lleva implícito el llamado problema de los comunes. Este problema consiste en que, en una situación en la que es necesaria la cooperación de un grupo de individuos, es posible que uno o varios de ellos, conocidos como free riders o polizones, busquen evadir el costo de la solución del problema, haciendo que los demás sean los que paguen por el.

La clave del razonamiento es que el beneficio esperado de la acción es público, general, ya que lo reciben también quienes no se movilizan en defensa de sus intereses; mientras que los costos son siempre individuales, por lo que existirá una tentación muy fuerte de esperar

que sean otros los que se movilicen y obtener beneficios de manera gratuita si la acción tiene éxito.

Para solucionar este problema se ha propuesto que junto a los intereses que comparten los miembros del colectivo, se creen incentivos selectivos. La movilización colectiva se producirá cuando, además de la esperanza de obtener el objetivo compartido por todo el colectivo con dicha movilización (un bien público, que beneficia a todos los miembros del colectivo independientemente de que participen o no en la acción para su consecución), exista un mecanismo que incentive la participación en la acción, en la forma de beneficios selectivos, privados, para quienes lo hagan.

Independientemente de su origen, la evidencia indica que los municipios tendrán mayor interés en asociarse si los gobiernos nacional y/o intermedios apoyan este proceso a través de la canalización de recursos para programas de desarrollo social o económico. Lógicamente, para que la intermunicipalización logre sus objetivos es indispensable además que los gobiernos locales involucrados tengan la voluntad política de cooperar y trabajar de manera coordinada.

Una alternativa para los gobiernos estatales que tengan la voluntad política para impulsar la intermunicipalización es utilizar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal del Ramo 33. De acuerdo con el Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal federal, estos recursos deben destinarse para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal. Los estados podrían incorporar a los municipios asociados en el proceso de asignación de estos fondos.

La creación de incentivos no es el único factor para resolver el problema de los comunes que lleva implícito un fenómeno de acción colectiva. Como se describe más adelante, existen otras variables con las que también es necesario contar en el proceso de construcción de una intermunicipalidad.

#### 6. Bases jurídicas

La intermunicipalidad genera una mayor capacidad institucional y de gestión entre los gobiernos locales que se asocian, lo cual la convierte en el principal medio del que disponen hoy en día los municipios mexicanos para convertirse en interlocutores con mayor

capacidad de negociación ante los gobiernos federal y estatales. Los municipios asociados pueden impulsar una relación más equilibrada y acorde con el sistema federal del país.

La importancia de fomentar la intermunicipalidad, que es una facultad Constitucional de los municipios mexicanos, expresada en el Artículo 115 (Fracción III), para promover su desarrollo local y unir esfuerzos de cooperación conjunta entre municipios para hacer más eficaz la prestación de servicios públicos y/o para mejorar el ejercicio de las funciones que le corresponden. La base jurídica del asociacionismo intermunicipal en México se creó a través de la reforma al Artículo 115 de la Constitución federal en 1983, cuando se otorgó a los municipios la capacidad de coordinarse y asociarse entre ellos. Posteriormente, los ajustes constitucionales de 1999 en este rubro, permitieron reforzar el papel municipal reconociendo la competencia exclusiva de sus facultades y funciones, ampliando su capacidad asociativa para la prestación de servicios públicos, no sólo a los ayuntamientos dentro de una misma entidad federativa, sino entre dos o más estados, para lo cual es necesario contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así pues, al día de hoy, el Artículo 115 de la Constitución federal señala en su fracción III, inciso i: *“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.”*<sup>38</sup> A pesar de que la Constitución federal consagra el derecho de los municipios a asociarse, los gobiernos estatales son los responsables de regular lo relacionado con este tema en sus respectivas jurisdicciones.

En general, la legislación de la mayor parte de los estados no establece los lineamientos básicos que deban seguir los gobiernos locales interesados en asociarse, ni los instrumentos y mecanismos a través de los cuales se formalice y opere la intermunicipalidad. El marco

---

38 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya Editores, México 2007.

jurídico es claramente insuficiente para apoyar el asociacionismo municipal y ello constituye uno de los principales problemas para su desarrollo, fortalecimiento y consolidación.

La revisión y actualización del marco jurídico no debe producir un modelo de intermunicipalidad estandarizado. Las instituciones que se creen para ello deberán ser acordes con el contexto cultural y social de cada región, lo cual incluye por ejemplo, la incorporación de las prácticas de usos y costumbres vigentes en algunos estados del país. La redefinición de su marco jurídico debe hacer de la intermunicipalidad un mecanismo suficientemente flexible con el fin de que todo tipo de gobierno local pueda beneficiarse de ella.

### **Fuentes de Información**

#### **Bibliografía:**

- Azcárate, Manuel, Estudios filosóficos y políticos, México 2006.
- Cadaval S., María, Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública; Documento no. 19; Instituto de Estudios Fiscales; España 2004.
- Botello Aceves, Grigida del Carmen, Memoria del Municipio en Jalisco, UNED Guadalajara, México 1987
- Carpizo Mc Gregor Jorge, Estudios Constitucionales, Porrúa, México, 2004.
- Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México. SEDESOL, CONAPO e INEGI. 2004.
- Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo-Americana, Espasa-Calpe, S.A. Tomo XXXVII, Madrid, 2002.
- Ochoa Campos, Moisés, El Municipio y su evolución institucional, México, BANOBRAS/FOMUN, 1987.
- La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México 1985.
- Petit, Eugéne, Tratado Elemental de Derecho Romano, Editora Nacional, México 1958.
- Santín del Río, Leticia, Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio; en Leticia Santín (coord.); Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado; SEDESOL, INDESOL, FLACSO; México 2002.
- SEDESOL, Asociación de Municipios. Programa Hábitat; Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de Reorganización del Territorio; México, 2004.
- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 2004.
- Leyes Fundamentales de México 1808-1992, Ed. Porrúa, México, 1998.
- Vega Meza, Marco Antonio, Historia y Geografía de Jalisco, Guadalajara Jalisco, Editorial Vega, México, 2000.

**Legislación:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya Editores, México 2007.

**Magnéticas y de Internet:**

- Centro de Desarrollo Municipal, Los Municipios de México, información para el desarrollo, CEDEMUN/SEGOB, México, Tercera Edición, Enero de 1998, Disco Compacto.
- Memorias del Seminario Internacional de Intermunicipalidad y Gestión de Servicios Urbanos, celebrado en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco durante los días 29, 30 y 31 de agosto de 2006, en <http://www.congreso.jal.gob.mx/Servicios/hoycongreso/cortes> .
- Municipios en: [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados)
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_de\\_Guadalajara\\_\(M%C3%A9xico\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Guadalajara_(M%C3%A9xico)).
- <http://www.guadalajara.net/html/ciudad/11.shtml>.