

Los retos del municipio

A manera de prólogo

El título de la presente obra colectiva es un recordatorio oportuno de lo predicado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “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”.

En efecto, en ocasiones pasa desapercibido que el municipio constituye la base fundamental del régimen interior de los estados. Régimen interior garantizado en la propia Constitución mexicana, cuyo artículo 40 alude a la República “compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”.

La idea de gobierno municipal adquiere así una connotación especial y relevante: el desarrollo de la institución municipal fortalece al Estado. La reforma constitucional que reconoció la idea de un gobierno municipal es reciente cronológicamente, sin embargo, sigue presentando déficits que son difíciles de superar. La presente obra tiene como objeto desarrollar algunos temas relativos al funcionamiento del municipio desde la perspectiva de un gobierno y mostrar su relación con el régimen interior de los estados.

Los temas analizados en los ensayos aquí reunidos, desde la cuestión electoral y las atribuciones municipales hasta la discusión sobre la facultad legislativa municipal, pasando por la discusión sobre un procedimiento y justicia administrativa municipal o un modelo de turismo municipal, son relevantes cuando se piensa que estas reflexiones deben realizarse a la luz de las condiciones de alrededor de dos mil quinientos municipios distribuidos en treinta y un estados. Ello nos lleva a entender que el municipio es disímbolo y diverso en México, por lo cual habrá que andar con pies de plomo a la hora de hacer afirmaciones en torno a tales temáticas. Entre los municipios de la Montaña de Guerrero y algunos de Oaxaca quizás no haya mucha diferencia, pero con Monterrey o Puebla o Guadalajara, la distancia se hace evidente, máxime si se le compara con San Pedro Garza García.

De ahí la necesidad de adelantar las discusiones que aquí se reúnen como parte de los retos que tiene el municipio mexicano en este siglo XXI. Debe insistirse que esta discusión resulta necesaria no sólo para la institución municipal sino para los estados mismos, pues el mensaje implícito en el artículo 115 constitucional atribuye el fortalecimiento del gobierno republicano, representativo y democrático de los estados al desarrollo del municipio.

Cuando el ciudadano entra en contacto con la idea de gobierno, el acercamiento se da necesariamente con el municipio. De hecho, al analizar las diversas organizaciones presentes a lo largo de la historia, es la del municipio la que siempre está presente y, sobre todo, se hace evidente. Contrario a lo dicho por Paz, cuando afirmaba en su ensayo sobre la libertad, que las instituciones inamovibles son una forma de tiranía, el municipio se ha hecho presente y ha dado en más de una ocasión muestra de vocación democrática. Eso explica que el municipio no ha dejado de ser tema de actualidad, de debate y de esperanza. Lo es desde su aparición en el escenario jurídico mexicano.

Escrache en su célebre diccionario¹ señaló que el municipio era “la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes”. Y añadía que los romanos denominaban así a las ciudades libres y aliadas, cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma. Por supuesto, distinguía este concepto de los de ayuntamiento y cabildo. Al que dedicó mayor número de notas fue a la figura del ayuntamiento,² al cual definió como “el congreso o junta de las personas destinadas para el gobierno económico-político de cada pueblo” y señaló que se componía “del alcalde o justicia y de los regidores, cuyo nombramiento se hace unas partes por insaculación, en otras por elección de los vecinos, y en otras por designación de la autoridad superior política de la provincia a propuesta del ayuntamiento que procede”.

El mismo autor desatacaba la limitada temporalidad de los funcionarios municipales, así como su carácter representativo, al reconocer que el número de integrantes de cada ayuntamiento “varía según el mayor o menor vecindario de cada pueblo”.

Sin embargo, cabe destacar que la edición de Escriche en México, se daba tres siglos después del inicio de la empresa conquistadora. Para entonces, en parte mítica, en parte real, la fundación de la Villa de la Vera Cruz en abril de 1519, era un referente indispensable para tratar de entender el sinuoso camino de la adaptación de una institución que buscaba implantarse válidamente en un escenario, geográfico y social distinto al que lo vio nacer, y cuyo origen parece innegable dados los actores primigenios.

¹ *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense o sea resumen de las leyes, usos, prácticas y costumbres, como asimismo de las doctrinas de los jurisconsultos, dispuesto por orden alfabético de materias, con la explicación de los términos del derecho. Obra importante y utilísima, en que todas las personas de cualquiera estado y condición hallarán fácilmente la necesaria instrucción sobre sus derechos y obligaciones, y la solución de las dudas que les ocurran en sus contratos, pleitos, asuntos mercantiles, disposiciones entre vivos ó testamentarias y demás actos de la vida social. Por don Joaquín Escriche y con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, México: Impreso en la oficina de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1837, p. 459.

² *Ibidem*, pp. 62-64.

Ochoa Campos nos ofrece datos sobre la fundación de esta villa, no la primera en América, pero sí en lo que sería tres siglos después México. Cortés conocía el proceso para hacerlo, pues había sido normal en los años previos en los territorios insulares. Desde 1512 Velázquez fundó numerosas villas en la isla cubana, ese año, precisamente la primera capital isleña: la villa de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa. Luego vendrían la villa de Bayamo (1513); Sancti Spiritus, Trinidad, Santiago, Puerto Príncipe —Camagüey— (1514); y San Cristóbal de La Habana (1515).

Nos recuerda este autor que para materializar la fundación de la nueva villa en el territorio continental, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores. Así, la América continental tenía su primer Ayuntamiento, compuesto por dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escribano y un justicia mayor.

El éxito o fracaso del nuevo municipio mexicano sólo se entiende a la luz de las motivaciones y deseos ocultos entre quienes presencian, asisten y actúan en el teatro preparado para escenificar el nacimiento y la separación de tal figura. Cortés fija la institución municipal como objetivo y como herramienta, medio indispensable para conseguir sus fines. El municipio libre no nace tan libre como quiere suponer, nace atado, está supeditado a mayores intereses que los de una población que no se ve por ningún lado aún y que, cuando haga acto de aparición, será vista como extraña y como tal tratada (es decir, maltratada).

El municipio nace así sólo como símbolo. No será real, pero existirá. Vivirá sin vivir, y a su invocación se fraguará un nuevo tiempo. Cortés redacta el acta de nacimiento y de bautizo. La Vera Cruz, la de verdad y la del camino, se antoja mítica a la distancia, porque no puede ser que haya sido. Sin embargo, habrá que recordar que Cortés se arropa en tal figura. En Tlaxcala instituyó el ayuntamiento o cabildo inmediatamente después de su arribo. Luego, cuando Hernán Cortés regresó a Tlaxcala después de la expedición por Puebla, y de la fundación de la Villa de Segura de la Frontera (Tepeaca), expidió en la capital tlaxcalteca, el 22 de diciembre de 1520, las primeras ordenanzas, prohibiendo los juegos de azar, el no entregar los botines de guerra, reñir, blasfemar, no obedecer a los superiores. Símbolo, norma, derecho. Tal cual surge el municipio.

A la distancia, el municipio como construcción política y jurídica de naturaleza autónoma, se antoja todavía lejano, a pesar de que todos los manuales han hecho especial énfasis en que por ser el nivel de gobierno más cercano al pueblo, a la sociedad, es el que está más presente y el que puede pervivir por encima de los demás niveles de gobierno.

A ello contribuyó la discusión iniciada desde el siglo XIX, cuando se levantaron lúcidas voces para defender la institución municipal y señalar un nuevo derrotero que contribuyera a su consolidación y desarrollo.

Lejano el día en que Castillo Velasco, en junio de 1856, emitiera en el constituyente aquel voto particular sobre el municipio en el cual fijaba su postura en torno a tres puntos que hoy siguen siendo de relevancia indiscutible: “1ª Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesario para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado. // 2ª Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la Federación los comprarán, si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas. // 3ª Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% anual sobre el valor del terreno. Los estados emplearan para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías, comprando, si necesario fuere, a los particulares, y reconociendo el valor de las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital”.

Lejana también es aquella narración de García Cubas, acerca de sus avatares como regidor.³ Función desde la cual pretendía hacer realidad lo que como ciudadano había advertido: “...me decía yo, puedo realizar el bello ideal de mis proyectos: propondré y llevaré a cabo todas aquellas mejoras en que se interese la salubridad pública; contribuiré con mis iniciativas a destruir la mendicidad; precaveré con enérgicas disposiciones, las funestas consecuencias del juego, de la prostitución y de la embriaguez; fomentare con toda la fuerza de mi voluntad la instrucción pública, base y sólido asiento de toda sociedad ilustrada; procuraré que el trabajo rehabilite al criminal; tratare de convertir al hospiciano y al huérfano desvalido en buenos ciudadanos, en fin, dirigiré mis esfuerzos para que el que sufre y llora en un hospital, encuentre consuelo en sus dolencias y alivio en sus miserias. Todo esto me dictaban mis sentimientos y mi entusiasmo, como que era en aquellos momentos, todo un alcalde de principios de año”, y que la realidad terminaría por llevarle a renunciar bien pronto.

De igual manera es indispensable citar a Miguel Lira y Ortega, quien en *El poder municipal* habría de señalar que “una nación es el conjunto de los muni-

³ Antonio García Cubas, “Tribulaciones de un regidor de antaño”, en *El libro de mis recuerdos. Narraciones históricas, anecdóticas y de costumbres mexicanas al actual estado social, ilustradas con más de trescientos grabados*, México, Imprenta de Arturo García Cubas, Hermanos Sucesores, 1904, pp. 145-152.

cipios, ligados entre sí por las relaciones que producen el origen, los intereses, los deberes, las necesidades y los sentimientos; por las leyes promulgadas para su beneficio, bajo las bases convenidas que constituyen la sociedad civil; y por el gobierno depositario del poder para administrar los intereses generales”.

Este mismo autor habría de recordar que la fuerza de la democracia americana estaba en dos elementos: la organización municipal y la educación. Y en cita a John Adams remite a la organización municipal de los Estados Unidos: “Cada municipio contiene por lo general seis millas o dos leguas cuadradas. Los habitantes que viven dentro de sus límites deben formar, en virtud de la ley, corporaciones o cuerpos políticos que están investidos de ciertos poderes y privilegios, como por ejemplo, reparar y conservar los caminos, mantener a los pobres, nombrar a los electores (*selectmen*), a los *constables*, colectores de contribuciones y otros oficios y a sus representantes en la legislatura. Tienen también el derecho de reunirse siempre que sean avisados, formando una asamblea para deliberar sobre los negocios públicos del municipio, o para dar instrucciones a sus representantes. Las consecuencias de esta institución han sido para todos los habitantes, desde su infancia han adquirido el hábito de discutir, de deliberar, y de juzgar de los negocios públicos; y ha sido en los municipios en donde los sentimientos del pueblo se manifestaron primero y sus resoluciones han sido tomadas desde el principio hasta el fin de los debates y de la guerra”.⁴

Sabía de qué hablaba el tlaxcalteca, no en balde fue promotor de la legislación relativa a la elección de ayuntamientos, en la cual buscaba que los ciudadanos participaran en las decisiones de éstos, asimismo en su momento estableció la existencia de juntas directivas de educación primaria, para hacer frente al problema educativo, ya que más de la mitad de la población del Estado no sabía leer ni escribir. Dos veces gobernador de Tlaxcala, su ejemplo a favor de una idea de democracia participativa se hace palpable tanto en su obra *El poder municipal* como en su obra de gobierno.

Por cierto, Tlaxcala en su momento incorporaría a la Constitución local la institución del “poder municipal”, siguiendo en parte el modelo de organización del poder que discutieron en Querétaro los constituyentes locales.⁵

Pero los detalles sobre el municipio no paran ahí, pasan por el arribo de las mujeres al poder municipal esbozado en los momentos posteriores al experimento socialista en Yucatán.

⁴ Miguel Lira y Ortega, *El poder municipal. Breves consideraciones históricas políticas sobre el origen, naturaleza, importancia, etc. de dicho poder*, manuscrito fechado en 1868. Existen ediciones del Gobierno del Estado de Tlaxcala en 1982 y 1983.

⁵ Véase David Cienfuegos Salgado, “El poder electoral y el poder municipal. La división del poder público en Querétaro, 1868-1869”, en *Lex. Difusión y análisis*, México, DF, no. 151, enero de 2008, pp. 69-75.

Asimismo, debe destacarse la puesta en marcha de la representación proporcional en el ámbito municipal, impulsada incluso de manera previa a la propuesta en 1928 por Plutarco Elías Calles. En el caso particular, en el estado de Guerrero la legislatura local emitió en 1925 una reforma que implantó dicho sistema en la *Ley del Municipio Libre*, complementándose con un *Reglamento para las elecciones de regidores de los ayuntamientos que funcionarán durante el año de 1926*.⁶

La discusión que se dio en el Constituyente de 1916-1917, para dictar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido ampliamente recordada por sus perfiles sociales. Pero, además de la cuestión educativa, de la relativa a la propiedad y los derechos de los trabajadores, la de 1917 es la Constitución que incorpora por vez primera en la historia jurídica del país, una regulación sobre la institución municipal. Algunos piensan incluso que lo más relevante de este documento fundacional es la recepción constitucional del municipio.

El municipio libre que aparece configurado en la Constitución federal, habrá de reproducirse en las constituciones locales, siguiendo la lógica necesidad de adecuar las constituciones locales al nuevo contenido constitucional. Así, el debate en los años subsiguientes, que se dio en los estados (incluido el Distrito Federal, que en ese momento tenía municipios, en lugar de las actuales delegaciones), debió ocuparse del municipio. A pesar de ello, la revisión de los debates constituyentes locales no depara muchos datos sobre la discusión que mereció el municipio.

Incluso, una de las discusiones jurídicas recién iniciado el siglo XX no se daría en sede legislativa, sino, paradójicamente, en sede judicial, cuando en 1919 la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó al municipio la posibilidad de acceder a las controversias constitucionales.

Más paradójico resulta, a la distancia, que el argumento utilizado en tal ocasión tenía que ver con la noción de Poder Público aceptada por el máximo tribunal. En la controversia planteada entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, el 29 de marzo de 1919, el Pleno de la Suprema Corte decidió, por una mayoría de ocho votos, con la disidencia de los ministros Enrique Colunga y Victoriano Pimentel, negar la posibilidad de que la institución municipal pudiera ser parte en una controversia constitucional.⁷

De tal asunto se derivarían diversas sentencias que enfatizarían el carácter anómalo, en aquellos momentos, que dentro del modelo federal podía represen-

⁶ Véase Héctor F. López, *La representación proporcional*, México, 1930, 39 p.

⁷ Véase David Cienfuegos Salgado y Manuel Jiménez Dorantes, *Antecedentes de la defensa constitucional del municipio en México*, México, Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal de la Universidad Autónoma de Chiapas, Fundación Académica Guerrerense, 2007.

tar la intervención del municipio como parte en las controversias reconocidas por el texto fundamental. La interpretación genérica del máximo tribunal se refería al concepto, aún hoy en debate, del poder público. Haciendo referencia a la institución municipal, aquel órgano colegiado sostuvo que “aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que las de los tres poderes, en que está subdividido el poder público, es confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia”.⁸

Si reconocía, en el mismo contexto que el poder público era una de las manifestaciones activas de la soberanía, derivada de la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios, para ejercer ciertos derechos y facultades y, bajo tal aspecto, los municipios tenían poder, gozaban de alguna potestad, en el ejercicio de sus funciones.⁹ Esa interpretación, alentadora *prima facie*, quedaba inutilizada por el criterio de que “analizando el poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva, no admiten sino las tres funciones de: querer, hacer y juzgar, que corresponden, respectivamente, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial; sin que los municipios, por más que se consideren comprendidos en alguna de las divisiones del poder, puedan arrogarse el título y prerrogativas de cualquiera de las tres entidades, en que está dividido”.¹⁰ Así, el municipio tenía poder, pero un poder obsoleto por cuanto no podía defenderse ante las instancias constitucionales cuando otro órgano del poder público invadía sus competencias, cuando un acto vulneraba las facultades que, tal y como lo reconocía la Suprema Corte, eran derivación directa del pueblo, expresión fiel de la soberanía. La Corte sostenía que el poder público, “cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar”, y en tal tesitura el municipio quedaba fuera, el municipio, en suma, quedaba indefenso.¹¹

⁸ Pleno, *SJF5*, tomo IV, p. 730. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. 29 de marzo de 1919. Mayoría de ocho votos. El Ministro José M. Truchuelo no votó en este asunto por las razones que se hacen constar en el acta del día. Disidentes: Enrique Colunga y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Pleno, *SJF5*, tomo IV, p. 729. Controversia constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla. 29 de marzo de 1919. Mayoría de ocho votos. El Ministro José M. Truchuelo no votó en este asunto por las razones que se hacen constar en el acta del día.

La situación cambiaría con la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional. Dicha reforma amplió el espectro de las hipótesis que podrían llegar a conocimiento de la Corte para su resolución bajo la forma de controversias constitucionales. Interesa destacar la inclusión del municipio como parte en tales mecanismos de defensa constitucional. Se ha destacado que la reforma, al dotar a los municipios con el carácter de parte, hizo un reconocimiento a las nuevas fuerzas sociales que emergieron y que se expresan, precisamente en la organización elemental de la sociedad mexicana que es el municipio.

Lo anterior también es una consecuencia de las reformas constitucionales al municipio en la década de los ochenta. Como mencionamos al inicio, la idea del municipio como base del régimen interior puede entenderse si advertimos que el fortalecimiento de las capacidades del gobierno municipal tiene como consecuente el fortalecimiento de dicho régimen.

Hoy día la vida municipal muestra un nuevo dinamismo. Enfrenta problemas, pero también esboza soluciones. Quizá por ello resulta prometedor y lleva a afirmar, que el municipio puede ser una herramienta valiosa para redefinir tanto el federalismo mexicano como nuestro esquema de división de poderes.

Pero la relevancia del municipio, no queda sólo en el plano jurídico-político. A ello debe sumársele todo lo relacionado con la prestación de servicios públicos, eje en torno al cual gira la relación ciudad-ciudadano, igualmente debe replantearse sus modelos de organización y respuesta ante las demandas derivadas de la conurbación municipal, de las peticiones e intentos de “privatización” (concesionamiento) de servicios y de la magra recaudación municipal.

De igual manera, preguntarnos sobre el acervo cultural que representan los municipios a través de sus archivos. Ello sin contar la posibilidad de difusión que puede generarse a partir del aprovechamiento de la infraestructura municipal y el establecimiento, por ejemplo, de un padrón municipal de migrantes (así sea sólo con un correo electrónico), que permita la difusión, conservación y reproducción de espacios culturales municipales.

Si pensamos en una revitalización del turismo municipal, la cultural es una opción que puede acrecentar la identidad local y nacional, pero a la que habría que adicionar numerosos proyectos ecológicos, de aventura y rurales, que distintos a los destinos de playa no han sido potenciados en el pasado.

Cierto, las expectativas son otras en más de una ocasión. Los vicios y errores en sus sucesivos y cíclicos cambios dejaron herido de muerte al municipio. Ciclo tras ciclo se asiste a sus agonías. Deficiente obra pública, especialmente en el rubro de infraestructura; bajo nivel de recaudación; “boquetes” presupuesta-

Disidentes: Enrique Colunga y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente.

LOS RETOS DEL MUNICIPIO
A MANERA DE PRÓLOGO

les por demandas laborales; conflictos electorales; mayores exigencias de servicios públicos; mayor incidencia de la delincuencia organizada, son, por citar apenas algunos, ejemplos de esos estertores. Sin embargo, la cuestión sigue presente ¿Cuáles son las posibilidades del municipio en nuestro estado y país? Sólo cuando nos acerquemos al municipio podremos contestar tal cuestión, posibilidades que desde aquí adelante, son inmensas.

Agradecemos a las instituciones editoras el apoyo para difundir estas reflexiones, que son aproximaciones a esa institución tan relevante que es el municipio mexicano, a la que hay que darle mayor atención, para que al final, insistimos, fortalezcan el régimen interior de los estados que forman parte de esta República federal.

DAVID CIENFUEGOS SALGADO
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores