

El gobierno municipal: entre la Constitución y la libertad

A manera de prólogo

La naturaleza jurídica y política del municipio, y especialmente de su gobierno, empieza a ser definida después de casi cinco siglos de adaptación en México. Ésta es una afirmación con la cual Manuel González Oropeza abre el primero de los ensayos que integra esta obra y a partir de la cual se construyen nuevas ideas en los restantes trabajos aquí reunidos. Afirmación pertinente y veraz, porque quizá una de las figuras que más reflexiones debería suscitar en el derecho mexicano es el municipio y su enclave constitucional.

Ninguna institución mejor para reflexionar el sincretismo que ésta, ello en su alusión al momento fundante, cuando Cortés en 1519 instala el ayuntamiento en el nuevo territorio. La Villa Rica de la Vera Cruz marca el inicio de un andar independiente, libre, autónomo, respecto de las cadenas que atosigan y jalan desde Santiago de Cuba al extremeño, el cual habrá de dictar sus conocidas Ordenanzas entre 1524-1525 para darle una identidad propia al experimento municipal iniciado de este lado del Atlántico.¹

En pleno siglo XXI, la cuestión municipal sigue ocupando nuestras reflexiones, sigue cuestionándonos sobre el modelo adoptado. Los ensayos que aquí se reúnen, todos de la prolífica pluma de uno de los mejores constitucionalistas de México, nos dan cuenta de esas preocupaciones.

La lectura de esta obra nos acerca a un municipio distinto, único. No es una lectura lineal en la cual se esboce una teoría del municipio; prescindiendo del abordaje de conjunto, González Oropeza es el narrador circunstancial y coyuntural. Dibuja un municipio nuevo, desconocido o al menos ignorado en gran parte.

Los avatares del municipio se hacen evidentes: nivel de gobierno, poder, integrante de la federación u órgano administrativo. Pocos saben, y que bueno

¹ Después de Veracruz seguirán Segura de la Frontera (Tepeaca) y Coyoacán, y otros municipios según se extendían los territorios explorados. Véase respecto de los primeros municipios novohispanos, CARMONA VALENCIA, Salvador, *Derecho municipal*, México, UNAM, Porrúa, 2003, pp. 112-113.

EL GOBIERNO MUNICIPAL: ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LIBERTAD
A MANERA DE PRÓLOGO

que nos lo recuerda nuestro autor, que en varios momentos las constituciones locales le atribuyeron el carácter de poder. El poder municipal se hizo presente en las constituciones de Hidalgo (1870) y en Tlaxcala (1891),² aunque también estuvo presente en el proyecto de Constitución para Querétaro (1868).³ Incluso, bien entrado el siglo XX no pocas constituciones se referían a la suspensión de ayuntamientos bajo la denominación “desaparición de poderes municipales”.

Y el anecdotario es rico. Y enfatizo el carácter didáctico de la obra de González Oropeza: sus reflexiones parten del hecho, del dato histórico, con ese afán de mostrar al lector lo que para él es evidente: el municipio ha dado vida al constitucionalismo mexicano, en tanto ha sido el territorio donde se han ensayado las soluciones y donde se han construido los primeros pasos de una balbuceante democracia caracterizada por la participación de todos: no en balde ahí sería el primer momento del voto femenino, en ambas vertientes: votar y ser votada.

Pero además, nos recuerda un municipio que es, ante todo, una institución superviviente, porque la historia nos muestra que las provincias, los departamentos, los distritos, los estados, la federación misma, y en general cualquier órgano de gobierno, pueden ser suprimidos, pero no el cabildo. Éste sobrevive porque es aquí donde el ciudadano entra en contacto con la idea de gobierno. El análisis es contundente: a lo largo de la historia nacional es la institución municipal la que siempre está presente, es la que se hace evidente.

A pesar de ello, el municipio mexicano, curiosamente, aún no tiene una historia escrita. Las aproximaciones históricas han prescindido del dato, del hecho, de la vida municipal. Hemos aprendido del municipio muy poco, porque se ha

² En Hidalgo, el artículo 26 señalaba: “El Gobierno del Estado, para su ejercicio, se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”. El capítulo relativo al Poder Municipal comprende los artículos 70 a 79. En Tlaxcala, el artículo 17, señalaba: “El ejercicio del Supremo Poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, sino investido de facultades extraordinarias”. El título relativo al Poder Municipal comprendía los artículos 62 a 68. Véase *Derecho político de los Estados-Unidos Mexicanos. Colección que comprende la Constitución General de la República con sus adiciones, reformas y leyes orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884 y las constituciones especiales de cada uno de los estados de la Federación*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio dirigida por Sabás A., y Munguía, 1884, 2 t.

³ SUÁREZ MUÑOZ, Manuel, ed., *Proyecto de Constitución de 1868 y Constitución queretana de 1869*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales, 2006.

dibujado a esta figura desde las leyes, desde la interpretación de las normas constitucionales y legales. A veces hemos recurrido a los debates, pero pocas ocasiones ha habido para centrar nuestra atención en el memorial de agravios, logros y aportaciones del municipio.

He aquí la riqueza de estos estudios. La dimensión constitucional que nos ofrece González Oropeza, ante todo es una dimensión sapiencial.⁴ Lo que se nos muestra es vida municipal, difícil de reducir al mandato constitucional o legal, que hemos visto se revela insuficiente para explicar la complejidad y diversidad de dos millares y medio de municipios en nuestro país.⁵

Imaginemos un poco, si hoy decidiéramos recorrer todos y cada uno de los municipios, visitando uno por día, necesitaríamos alrededor de siete años para concluir tal periplo. De la mano de nuestro autor, en escasas horas, damos un recorrido por algunos hechos relevantes en la vida municipal, atisbando siempre a su referente constitucional y legal, situándolos en su contexto histórico.

Historia y derecho van aquí de la mano. Manuel González Oropeza cumple con la premisa grossiana de que el historiador del derecho debe ser “la conciencia crítica del estudioso del derecho positivo, descubriéndole la complejidad de aquello que en su visión unilateral puede parecerle simple, resquebrajando sus convicciones acríticas, relativizando certezas demasiado absolutas, insinuando dudas sobre lugares comunes aceptados sin una elevada verificación cultural”.⁶

Al ofrecernos estos ensayos, el autor contrae otros compromisos: tiempo habrá para que nos explicite el nuevo papel del municipio en un constitucionalismo mexicano que ha experimentado durante quince años nuevos mecanismos para defender al municipio. ¿Qué nos han dejado las numerosas —miles ya— controversias planteados por los municipios a lo largo y ancho del inmenso territorio que son los Estados Unidos Mexicanos? ¿Qué efecto práctico ha tenido la

⁴ Dimensión sapiencial en el sentido que le da Grossi, pues para este autor, el derecho tiene un carácter óntico, es “algo propio de la naturaleza de la sociedad, que se descubre y se lee en la realidad cósmica y social y se traduce en reglas”. GROSSI, Paolo, *Mitología jurídica de la modernidad*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 16-17.

⁵ La última cifra que se consigna es de 2441 municipios en todo el país, cifra que sólo considera los municipios que se encuentran reconocidos y cuya creación está acorde con los procedimientos de creación y fusión de tales entes en las constituciones locales. La cifra deja fuera a los denominados “municipios autónomos” que se han ido constituyendo a lo largo del país en los últimos años.

⁶ GROSSI, Paolo, *op. cit.*, nota 4, p. 15.

EL GOBIERNO MUNICIPAL: ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LIBERTAD
A MANERA DE PRÓLOGO

adopción de mecanismos distribuidores de los recursos fiscales? ¿Qué tanto sigue limitándose al municipio?

Queda la cuestión de si la Constitución ha sido consecuente con la búsqueda de esa libertad municipal o sí, al final ha venido a ser un obstáculo insalvable. Las reformas constitucionales que han tocado al municipio son numerosas, sin embargo, ¿cuáles han sido las consecuencias? ¿Mayor libertad? ¿Mejor organización? Tal pareciera que existe una tensión evidente entre la libertad municipal y la propia norma constitucional.

Hace casi cien años, en un debate trascendental, los constructores de la nueva Constitución se plantearon numerosas e importantes cuestiones sobre el futuro del municipio. El momento se revelaba propicio para definir los perfiles de tal figura. El Porfiriato había dejado nefastas secuelas en el imaginario jurídico y político municipal. Era hora de refrendar, al menos formalmente, al municipio. Hoy día, las discusiones quedan para el análisis, para la reflexión y para la propuesta. Y aún más, se requieren otros análisis, por ejemplo el de la reforma del 26 de diciembre de 1914 al Plan de Guadalupe, pero también de los demás momentos del municipio.⁷

Como nos dice Arnaldo Córdova,⁸ el estudio histórico del municipio debe realizarse si se piensa en darle contenido a la idea de soberanía popular que han

⁷ Ya numerosos autores han abordado una revisión histórica: MUÑOZ, Virgilio y Massieu, Mario Ruiz, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM 1979; GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David, coords., *El municipio en México*, México, Universidad Autónoma de Coahuila, ayuntamiento de Saltillo, Editora Laguna, 2007; OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio, su evolución institucional*, México, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, 1981; ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 7ª ed., México, Porrúa, 2004; VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, nota 1.

⁸ Véase Arnaldo Córdova, "Prólogo", en ACEDO ANGULO, Blanca, *La libertad municipal en México (1824-1928)*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Senado de la República, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, Asociación de Municipios de México, 2009. Ahí afirma: "Casi ya nadie recuerda el rico debate que en el siglo XIX, después de la promulgación de la Carta Magna de 1857, se dio en nuestro país sobre el fundamento constitucional que está en la base del municipio en nuestro orden estatal. Entre otros, José María del Castillo Velasco hizo notar que el principio de la soberanía popular estipulado en el artículo 39 de la Constitución tenía sentido si se le veía originado en la comuna municipal. Allí empieza la construcción del Estado nacional concebido como una federación. El contrato social que se imagina en la base de la soberanía popular sólo puede verse actuante desde el principio en el municipio. Como recordaba Tocqueville, primero fue la comuna ciudadana, luego los estados y, al final, la Fed-

reproducido en el artículo 39, las constituciones de 1857 y 1917: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

González Oropeza abona a ello, porque nos ofrece, los datos que hacen ver el infortunio de una institución que lejos de consolidarse sigue dando tumbos, sigue a la búsqueda de nuevos senderos, de solución para problemas añejos. Una institución cuya dimensión constitucional resulta limitada en los hechos, pero que requiere, necesariamente, de mayor atención en el plano de las reformas constitucionales y legales, pues los hechos que narra, vergonzosos algunos, son fruto en muchas ocasiones de lagunas y olvidos normativos. El municipio se debate en apenas unas cuantas líneas, aunque su influencia resulta trascendental para toda una nación.

Las reformas políticas de las últimas tres décadas, poco han logrado en el plano del desarrollo municipal. Sesgo equivocado si se piensa en el valor que tiene el municipio para consolidar un modelo democrático, basado en la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas que atienden necesidades básicas de la población: agua, alcantarillado, educación, seguridad, sanidad, vialidad, etcétera. Sesgo equivocado porque el municipio es palanca de cambio y a la vez palanca para dinamizar el constitucionalismo mexicano. Es ahí donde tiene cabida y genera mayor entendimiento la afirmación de una visión global y una acción local.

En suma, numerosas reflexiones habrá de suscitar la lectura de cada uno de estos ensayos. Ninguno de ellos merece escatimarse, pues a pesar de los cambios habidos desde que algunos fueron escritos siguen gozando de actualidad por la pléyade de información que contienen y que explican algunos perfiles municipales actuales.

El municipio nos ofrece además numerosas posibilidades de investigación. Por ejemplo, la heráldica de estos entes es rica y variada. ¿Qué significa cada escudo, qué pretende transmitir, qué destaca? La identidad se puede pensar desde el municipio. El municipio es también un punto de experiencias y apren-

ración. // Se olvidaron también los memorables debates que se dieron sobre el papel del municipio en la organización del Estado federal en los primeros años veinte del siglo XX. Y, en fin, se olvidó el mismo texto constitucional que consagra como el origen de nuestras instituciones la soberanía popular”, p. 11.

EL GOBIERNO MUNICIPAL: ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LIBERTAD
A MANERA DE PRÓLOGO

dizajes, de cuestionamientos y de respuestas. Desde la función reglamentaria municipal, cuya naturaleza ha sido poco abordada, hasta las estructuras de organización que han experimentado: las sindicaturas en Sinaloa; los presidentes auxiliares o de comunidad en Tlaxcala; los agentes y subagentes municipales en Veracruz; los regidores étnicos en Sonora o los regidores de mayoría relativa en Guerrero.

En el tema de las autoridades municipales no puede obviarse el reconocimiento de los usos y costumbres, verdaderas prácticas jurídicas o derecho alternativo, de los pueblos y comunidades indígenas, con todo el bagaje de nuevas reflexiones que ello ha traído al constitucionalismo mexicano. No puede olvidarse, por ejemplo, la instauración de más de 300 controversias constitucionales contra la reforma constitucional en materia indígena, en agosto de 2001,⁹ como tampoco los criterios que ha perfilado el TEPJF en materia de elecciones municipales por usos y costumbres.¹⁰ A lo cual habrá que aunar la necesaria búsqueda de un acervo confiable de fuentes para escribir y entender los diversos sistemas electorales de estos pueblos y comunidades indígenas, cuyos conflictos han ido creciendo en número, como se aprecia del listado de asuntos conocidos por el TEPJF que incluye González Oropeza en uno de sus ensayos sobre el tema.

Por otra parte, el papel del ayuntamiento en la construcción del sistema jurídico local, más allá de la facultad reglamentaria ya mencionada, se advierte en el papel que tiene en los procesos de reforma constitucional, cuyo papel de control

⁹ Véase *La reforma constitucional para la protección de los derechos y la cultura de los pueblos indígenas*, México, H. Cámara de Diputados, Porrúa, 2004.

¹⁰ Quizás los más conocidos sean los plasmados en las jurisprudencias 13 y 15/2008 de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES” y “COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (Legislación de Oaxaca)”, respectivamente; y en los criterios de las tesis X y XXII/2007 y XX/2008, de rubros “COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL. EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA”; “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE POR LAS PARTICULARIDADES DE SUS INTEGRANTES”; “USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS”.

constitucional no ha sido valorado en su justa dimensión. En igual sentido, el municipio y su defensa sigue siendo un tema novedoso.¹¹

Este conjunto de reflexiones sobre el municipio es apenas una muestra de los que depara la lectura de los ensayos de Manuel González Oropeza, quien a la distancia y ahora desde su nuevo papel de juez constitucional, nos muestra que la discusión constitucional del municipio sigue siendo de necesario estudio y urgente definición. Sus aportaciones en el debate jurisdiccional electoral han dado muestra de concebir al municipio como espacio propicio para construir un mejor modelo democrático, pues como lo ha dejado dicho en algunos de sus votos particulares, en el municipio encontramos una enorme diversidad que justifica pensar reglas diferentes.¹² Así, el maestro provoca algunos de los debates que se suscitan al seno del órgano judicial electoral del que forma parte.

Esta diversidad municipal se advierte desde el dato territorial: de los menos de cinco kilómetros cuadrados de San Lorenzo Axocomanitla y San Juan Huactzinco, ambos en Tlaxcala, hasta los más de cincuenta mil de Ensenada o treinta mil de Mulegé, ambos en la península bajacaliforniana; de los municipios con apenas unos cientos de habitantes hasta los municipios que han rebasado los dos millones.¹³ Máxime que el solo hecho de tal diversidad se reflejará en

¹¹ Véase CIENFUEGOS SALGADO, David y JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Antecedentes de la defensa constitucional del municipio en México*, México, CEDEM-Universidad Autónoma de Chiapas, Editora Laguna, 2007; JANETTI DÍAZ, María Emilia y PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio. El reencuentro con la reivindicación de los derechos del municipio mexicano*, México, CIDE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996; así como la obra de HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana, 1998.

¹² Véase por ejemplo el voto emitido en el SUP JDC 54/2008, en relación al régimen de los procesos electorales y medios de impugnación en la materia, tratándose de municipios indígenas con usos y costumbres.

¹³ No puede obviarse que México sigue siendo un país de pequeñas localidades. De acuerdo con los datos del INEGI, en 2005, México tenía 187,938 localidades. De ellas, 179,539 tenían menos de mil habitantes; 7590 entre mil y diez mil habitantes; 777 tenían una población de entre diez mil y quinientos mil habitantes; 23 superaban los 500 mil pero no llegaban al millón; y apenas once poblaciones tenían más de un millón de habitantes. A pesar de lo anterior, cerca de la mitad de la población (50,491,798 personas) vivían en 123 ciudades. Datos consultados en el documento *Localidades y su población por entidad federativa según tamaño de localidad*; consulta del 27 de febrero de 2010 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=10398&s=est>

EL GOBIERNO MUNICIPAL: ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LIBERTAD
A MANERA DE PRÓLOGO

ese asunto esencial que es la ordenación de los centros de población y, consecuentemente, la prestación de los servicios públicos, con toda la problemática organizacional implícita.¹⁴

En efecto, la riqueza de la discusión sobre el municipio mexicano descansa en su diversidad, misma que lleva aparejada problemáticas diferentes y, por tanto exige también, soluciones específicas. La visión panorámica nos muestra una circunstancia simple: no hay dos municipios iguales en el ancho territorio nacional. Y ello es un reto para construir una teoría municipal, rígida e inamovible, por ello, la revisión de la dimensión constitucional del gobierno municipal es una respuesta adecuada para entender que las soluciones a los problemas y conflictos municipales deben hacerse caso por caso, a partir de la interpretación de los principios contenidos en la Constitución.

La dimensión constitucional del gobierno municipal, ésta que nos ofrece nuestro autor, es ante todo el replanteamiento del estudio del derecho municipal. Datos nuevos enredados en una interpretación más abierta de la institución municipal, en el afán de lograr que la ciudadanía vea cómo el municipio y su ayuntamiento se transforman para dar cabida a un desarrollo regional o local, que maximice la satisfacción de sus necesidades y genere altos niveles de bienestar colectivo. El planteamiento de los problemas y temas aquí tratados nos llevan a tal destino, como puede apreciarse de la lectura, algunas de las propuestas hechas hace más de una década siguen siendo motivo de discusión.

Y aquí cierro estas líneas. Es provocador hablar de la dimensión constitucional del gobierno municipal, especialmente porque no ha habido un amplio desarrollo de la bibliografía sobre las administraciones locales, cuyo análisis y estudio

Para Guerrero los datos son similares: de las 7193 localidades contabilizadas en el Estado, 7170 tenían menos de diez mil habitantes; de las 23 restantes, sólo dos tenían más de 100,000 habitantes y apenas una rebasaba los quinientos mil; sin embargo, en estas 23 localidades reside más del 40% de la población.

¹⁴ Al respecto JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Autonomía municipal y planeamiento urbanístico*, México, Fontamara, 2007. Sobre los servicios públicos municipales pueden consultarse: AÑORVE BAÑOS, Manuel, *Servicios públicos municipales*, México, Porrúa, 1998; FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, y más recientemente, ZAPATA PEROGORDO, Alejandro y MEADE HERVERT, Oliver, *Organización y gestión municipal*, México, Senado de la República, Porrúa, 2008.

se ha orientado, por una parte, desde el derecho administrativo y, por otra, desde las ciencias de la administración pública.¹⁵

González Oropeza nos invita a un nuevo sendero: pensar los gobiernos municipales en sede constitucional, lo cual incluye revisar las razones, justificaciones y funcionalidad de las normas que rigen al municipio, y hacerlo a la luz de la necesidad de construir una teoría que dé cuenta del municipio del siglo XXI, sin prescindir de las experiencias jurídicas y políticas que durante más de 180 años han permeado, positiva o negativamente, al gobierno municipal y su regulación en nuestro país

El Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, del Congreso del Estado de Guerrero, ha tenido el acierto de dar cabida en su programa editorial a esta obra de gran valía. El esfuerzo editorial, estoy seguro, se recompensa por el excepcional aporte a una discusión que ha estado postergada en el plano político. Ojala que esta reunión de ensayos nos permita reiniciar el debate, y sobre todo nos permita repensar el municipio y replantearnos el paradigma de los gobiernos locales, labor nada difícil cuando ello se realiza bajo la batuta de un jurista de la talla de nuestro autor.

Felicito a Manuel González Oropeza por la labor de investigación y reflexión que queda reflejada en los ensayos aquí reunidos y que nos dan cuenta de tres décadas dedicadas al estudio del derecho. Tres décadas dedicadas en cuerpo y alma a elaborar explicaciones plausibles y a dar forma a un corpus doctrinal que sirva para construir, en sus palabras, el federalismo que todos deseamos. Mi agradecimiento por permitir que estas líneas compartan espacio, inmerecidamente, con esta obra que, estoy seguro, suscitará variadas opiniones sobre el municipio mexicano y confío en que verá pronto nuevas ediciones.

David CIENFUEGOS SALGADO

*Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM
Ciudad Universitaria, marzo de 2010*

¹⁵ Baste mencionar la labor del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) que ha publicado entre otros los siguientes textos: *Guía para el buen gobierno municipal* (2004, 10 t.); *Características de un buen gobierno municipal* (2006), e *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal* (3ª ed., 2008). Consultables en: <http://www.inafed.gob.mx/>