

SECCIÓN I.

ESTUDIOS JURÍDICOS

Estudio introductorio

*José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda*

El municipio, la institución gubernamental más antigua del país, 22 de abril de 1519, es constitutivo de los estados, al ser la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde antiguo aparecen los acercamientos jurídicos a la institución municipal y es a partir de su incorporación constitucional que las investigaciones adquieren mayor jerarquía.

En efecto, las constituciones son el fundamento para el estudio jurídico de la institución municipal, aunque se reconoce que su estudio puede ser abordado en sus diferentes componentes y por distintas disciplinas, así, por ejemplo, la economía tiene un papel importante en el estudio de sus finanzas públicas o, bien, en el análisis de la producción y distribución de la riqueza social; la demografía atiende los aspectos relativos a la población de este ámbito territorial; la sociología estudia las relaciones entre los integrantes de los sectores público, social y privado. En este bloque se ofrece un ensayo sobre lo que los estudios jurídicos y la práctica jurídica, en términos generales, han producido para comprender y configurar al municipio mexicano. El análisis del municipio desde la vertiente jurídica ha sido tan generoso y tan extenso que en él han participado no sólo distinguidos juristas, polítólogos, administradores y servidores públicos, sino municipalistas que, perspicaces y atentos, han logrado lecturas imprescindibles e interpretaciones desde esta particular disciplina académica.

Este bloque inicia con un recorrido por la vida jurídica-institucional del municipio decimonónico y de vísperas de la primer Revolución del siglo XX, después, aborda la savia teórica del municipalismo a partir de dos vertientes: por un lado, la

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

rica producción intelectual que ha alimentado la confrontación entre las tesis del iusnaturalismo y las del iuspositivismo; por otro lado, el estudio de las disposiciones contenidas en el artículo 115 constitucional, especialmente sobre la definición de su naturaleza, atribuciones y organización. Posteriormente, se revisan algunas de las aportaciones de conspicuos cultivadores de la perspectiva jurídica en el México del siglo XX y hasta nuestros días.

Al final de este “Estudio introductorio”, bajo el título “Para seguirle la pista al municipio desde la vertiente jurídica”, se han incluido dos anexos; en el primero, se describe una veta literaria de tratadistas del municipio con enfoque jurídico que, amén de los capítulos subsiguientes, resulta de imprescindible lectura; en el segundo, se plasma la trayectoria dejada por los artículos de la Constitución de 1917 que, en su reforma, ha configurado la vida formal del municipio.

El municipio a principio del siglo XIX

El ayuntamiento de México, en 1808, durante la ocupación napoleónica de España, propugnó, bajo la inspiración de la doctrina de la soberanía popular y de los antiguos concejos españoles, por el establecimiento de cortes o asambleas, integradas por procuradores de todas las ciudades. Postuló además, restituir al ayuntamiento sus facultades, con fundamento en la soberanía popular, para lo cual exigía que los asuntos arduos se consultasen con los súbditos y naturales, por conducto de juntas en las que participaran los ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo. La invocación de la soberanía popular implicaba su asunción por las autoridades municipales reunidas en concejo, el cual expediría un estatuto provisional en tanto se definía la situación en España.

En 1810 se estableció el Supremo Consejo de la Regencia de España e Indias que tenía como mandato planear y proponer al rey las políticas relativas al Nuevo Mundo, organizar administrativamente las Indias, ya sea con la creación de nuevos

Municipalistas y municipalismo en México

virreinatos o nuevas gobernaciones, y establecer su grado de autonomía respecto de la metrópoli.

Por el prestigio de la institución municipal el 21 de septiembre de 1810 Miguel Hidalgo y Costilla convocó al ayuntamiento de Celaya para exponerle los principios de su lucha y realizar la reorganización de las autoridades locales. En Guanajuato y Guadalajara hizo lo mismo para que reconocieran su autoridad y así demostró su respeto por la vida municipal.

La Constitución gaditana

Mientras se desarrollaba en el Reino de la Nueva España el movimiento de independencia, en la península, la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, y la Instrucción para el Gobierno Económico Político de las Provincias de 1813, representaron el último intento para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.

La “Pepa” puso dos condiciones para la fundación de los ayuntamientos constitucionales: “primeramente, que las poblaciones contaran con mil habitantes, sin importar que fueran indios, blancos o mestizos; en segundo lugar (que se implantara) el sistema electivo para acceder a los cargos públicos, desconociendo a aquellos regidores que los habían adquirido por concesión real y que los desempeñaban a perpetuidad” (Guzmán Pérez, 2009: 14).

“En los últimos meses de 1812 y comienzos de 1813, todos los hombres mayores de edad –salvo los descendientes de africanos y otros casos particulares– fueron llamados a participar en las elecciones municipales. Los comicios se hicieron en las parroquias de los pueblos, villas y ciudades, y aunque es imposible determinar cuántos ciudadanos salieron a votar, la participación sorprendió a las autoridades” (Ávila, 2011: 27).

El capítulo del *Gobierno y Administración de los Pueblos*, de dicha Constitución, estableció, respecto a la organización y

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

funcionamiento de los ayuntamientos, que el gobierno interior de los pueblos estaría a cargo de un ayuntamiento, compuesto del alcalde o alcaldes, los regidores y los pro-curadores síndicos, nombrados por un cuerpo de electores designados por los ciudadanos del pueblo. Los ayuntamientos tenían a su cargo los servicios municipales.

En la Constitución gaditana se estatuyeron los jefes políticos para regir las relaciones entre la vida local y la autoridad central, colocados sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia directa del gobierno central.

La Instrucción para el Gobierno Económico Político de las Provincias, del 23 de junio de 1813, confirió a los jefes políticos, entre otras, las siguientes atribuciones: cuidar la tranquilidad pública y ejecutar las leyes y ordenamientos del gobierno.

El Plan de Iguala dejó subsistentes los ayuntamientos bajo el control de los jefes políticos, según lo había establecido el artículo 309 de la Constitución de Cádiz.

El municipio en los albores de México

El primer Congreso Constituyente, por Decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar obediencia a las Bases Constitucionales.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal, de 4 de octubre del mismo año, dejaron a los estados la libertad de adoptar las medidas relativas a su régimen interior (artículo 161).

El artículo 50, fracción 28, de la Constitución de 1824, concede al Congreso la facultad de elegir la residencia de los supremos poderes de la federación. En el ejercicio de esta facultad, la influencia de Fray Servando Teresa de Mier fue determinante, al resaltar consideraciones de índole geográfica, histórica,

Municipalistas y municipalismo en México

política y social, se determinó que la Ciudad de México sería la capital de nuestra República. Con fecha 20 de noviembre de 1824 el Congreso expidió el Decreto que crea al Distrito Federal, consignando en su artículo séptimo que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en él, y para su gobierno municipal, seguirían observándose las leyes vigentes.

El gobernador del Distrito Federal sustituyó al antiguo intendente y quedó como superior jerárquico de los ayuntamientos.

El municipio en las constituciones centralistas

Al instaurarse la primera República Centralista, regida por las llamadas Siete Leyes Constitucionales, la Sexta, de 29 de diciembre de 1836, consideró constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil habitantes y en los pueblos con más de ocho mil. El número de alcaldes, regidores y síndicos, era fijado por las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron de policía, de salubridad y comodidad; las cárceles; los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular; las escuelas de instrucción primaria pagada con fondos del común; los puentes, calzadas y caminos, así como la recaudación e inversión de los propios y los arbitrios.

El Distrito Federal se incorporó al Departamento de México a partir de febrero de 1837, conservó a la Ciudad de México como su capital y se dividió su territorio en distritos.

El Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos, expedido el 20 de marzo de 1837, organizó el sistema municipal y dispuso que en cada departamento hubiese un gobernador, nombrado por el presidente de la República, investido de facultades políticas y administrativas, tales como

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

conservar el orden público, publicar y cumplir las leyes y disposiciones del gobierno general y de la junta departamental respectiva, nombrar a los subprefectos y a los jueces de paz, calificar las elecciones de ayuntamientos y autorizar las ordenanzas municipales. A los ayuntamientos correspondían las funciones de policía y, por ende, tenían atribuciones en materia de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbrado, paseos, parques, espectáculos, educación, expedición de bandos de policía y buen gobierno.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicadas el 14 de junio de 1843, conservaron la estructura política y administrativa. Los distritos se dividieron en partidos y éstos en municipalidades.

Restauración de la forma de Estado federal

El 22 de agosto de 1846 se restaura el régimen federal y se restablece el Distrito Federal con sus municipios. En 1848 se expidió la Ley General de Dotación del Fondo Municipal. Los impuestos municipales derivaron de los siguientes ramos: expendio de bebidas embriagantes (pulquerías, vinaterías, cafés, fondas y figones), harinas (amasijos y expendios de pan), matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas (teatros, maromas, gallos y toros), juegos (billares, bolos y pelota) y canales. Tales impuestos eran para resarcir a los municipios por la disminución de sus ingresos por la pretendida eliminación de las alcabalas.

La organización municipal inició su cimentación con las disposiciones para los ayuntamientos de los territorios federales (Baja California y Tlaxcala) y la dotación de fondos para los foráneos del Distrito Federal. Sin embargo, la desorganización del país y los continuos desórdenes llevaron al presidente Arista a tomar medidas intervencionistas en los asuntos municipales de la capital de la República. Llegó a declarar que consideraba “vicioso todo sistema que consistía en encomendar los pormenores de la administración a cuerpos colegiados, y

Municipalistas y municipalismo en México

más cuando sus labores deban repartirse entre sus individuos y desempeñarse gratuitamente por personas ocupadas de otros negocios personales que reclaman preferentemente su atención”. La opinión anterior se fundaba en el déficit del presupuesto municipal, la completa desorganización de los servicios, el fracaso de las obras públicas, tanto por administración como por contrato, y el descubrimiento de abusos y peculados. Para hacer frente a la situación puso el gobierno de los municipios a cargo del gobernador del Distrito Federal, confiándole el manejo de los fondos y dejando al ayuntamiento con funciones de mera inspección.

La despedida de Santa Anna

Antonio de Paula María Severiano López de Santa Anna el 20 de mayo de 1853 suprimió los ayuntamientos y dispuso que sólo los habría “en las capitales de los estados y en las cabeceras de las mayores divisiones políticas, en que estuviere dividido el territorio de cada estado, ya sea que se denominen prefecturas, jefaturas, departamentos, cantones o distritos”, como aclaró el 23 de julio del mismo año.

El Plan de Ayutla

Emanado del Plan de Ayutla, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, fijó las bases de gobierno, otorgando a los jefes políticos las siguientes atribuciones: cuidar de la conservación del orden público y disponer de la policía; publicar las leyes y decretos del gobierno general, dentro del tercer día de su recibo; nombrar a las autoridades políticas subalternas y a las judiciales; vigilar la marcha de la hacienda pública; fomentar la instrucción y los caminos; expedir ordenanzas; organizar los tribunales y juzgados; imponer multas no mayores de quinientos pesos; expedir órdenes de cateo y aplicar, en general, las sanciones de ley.

La Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, de 25 de junio de 1856, conocida como Ley Lerdo,

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

incluyó entre ellas a los municipios. Sus bienes propios deberían ser enajenados, con excepción, de conformidad con su artículo octavo, de “los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de las corporaciones”, tales como los inmuebles sede de los ayuntamientos y los destinados a la beneficencia pública o los edificios, ejidos y terrenos dedicados al servicio público de las poblaciones. A partir de la fecha de la Ley no podrían adquirir bienes raíces. Como consecuencia, los ayuntamientos disminuyeron sus ingresos y posibilidades de disponer de reservas territoriales para satisfacer futuras necesidades de los habitantes del municipio. Así se desarrolló el espíritu de enajenación y los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos necesarios para el desenvolvimiento de las poblaciones. Después se vieron obligados, para realizar obras o prestar servicios, a readquirirlos a un precio muy superior al de su venta.

El municipio en la Constitución de 1857

La Constitución de 1857 no elevó a precepto constitucional el régimen municipal; solamente se ocupó de éste en lo relativo al Distrito Federal y Territorios y determinó la elección popular de sus ayuntamientos. A los estados correspondió la facultad de organizar su régimen interior y, por lo tanto, la de normar a los municipios.

Las adiciones propuestas por José María Castillo Velasco para la segunda Carta Magna federal no se aprobaron, al considerar los constituyentes que correspondía a las constituciones de los estados regular al municipio. Su propuesta fue la siguiente: “Adición 1^a. Toda municipalidad, con acuerdo de su colegio electoral, puede decretar las obras y las medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado. Adición 2^a. 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. Adición 3^a. Todo ciudadano

Municipalistas y municipalismo en México

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 emplearán 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” (González de Cossío, 1957: 218).

Para Castillo Velasco los municipios son las partes constitutivas de los estados y su prosperidad requiere la participación activa del pueblo por medio de “muchas reformas y muchas mejoras administrativas”. Pero de nada serviría la libertad de los municipios “si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en que ejecutar las obras que pudieran convenirles... ¿No es hasta vergonzoso para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera, cuando el territorio nacional puede mantener muchos millones de habitantes más que los que ahora cuenta?... Para que pueda entrar la luz de la civilización en esos pueblos, es necesario disipar los nublados de su indigencia; para que lleguen sus moradores a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir y cuantos sean necesarios para que, palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla”. (Ibidem: 214).

En materia fiscal la Ley del 12 de septiembre de 1857 dividió los ingresos entre la federación y los estados, sin considerar a los municipios con lo cual se afectó a su economía.

El llamado segundo imperio y el municipio

La intervención francesa abrió un paréntesis en la vida jurídica del país que se prolongó hasta 1867. Durante el llamado segundo imperio se expedieron dos leyes relativas al municipio,

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

la del 26 de junio de 1866, por la cual se prohibió la afectación de propios y del fundo legal, y la del 16 de septiembre del mismo año que “concedió a las poblaciones de más de 400 habitantes y que tuviesen escuelas de primeras letras, derecho a obtener un fundo legal y a las que llegaran a 2000 también ejidos” (Carbó, Margarita, 1988: 150).

Maximiliano estableció el régimen de presidentes municipales remunerados. Nombrados por el gobierno y encargados de toda la administración y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, cuerpos deliberantes y de inspección, de elección popular.

El municipio a partir de la República Restaurada

En 1867, al restaurarse la República, los ayuntamientos estaban desorganizados, con enormes deudas y sin capacidad para atender los asuntos y los servicios públicos. En materia hacendaria, los municipios empezaron a operar con créditos provenientes tanto del exterior como del interior, lo cual les permitió normalizar las funciones más rápidamente que a la propia federación.

La institución municipal había sido respetada durante siglos, pero medio siglo de guerras, intervenciones extranjeras, revueltas, golpes de Estado, revoluciones, asonadas, motines, condujeron a ensayos múltiples y abortados para hacerla progresar. En el Plan de la Noria, de noviembre de 1871, Porfirio Díaz Morí, además de “menos gobierno y más libertades”, anunció que la Unión garantizaría “a los ayuntamientos derechos y recursos propios, como elementos indispensables para su libertad e independencia”. Pero durante el porfiriato su situación empeoró.

La excesiva concentración que en lo político, policiaco y administrativo tenían los jefes políticos bajo el régimen de Díaz, fue conciliadora de los derechos del ciudadano, de la autonomía de los estados y de la libertad de los ayuntamientos. Las jefaturas políticas ahogaron la vida municipal, ya que por debajo del

Municipalistas y municipalismo en México

gobierno estatal, estaban los jefes políticos que, como simples agentes, no hicieron sino cumplir las órdenes y servir para que la autoridad que representaban tuviera medios inmediatos de acción y centralización al suprimir toda manifestación democrática y cívica de los habitantes del municipio. Además controlaban las elecciones y cometían atropellos y abusos aun criminales.

Los ayuntamientos incrementaron sus deudas. La adquisición de créditos les permitió realizar grandes obras, como los teatros, mercados y edificios para el despacho de los asuntos municipales. Los empréstitos también los obtuvieron del exterior. Algunas de estas operaciones no fueron modelo de acierto. Para evitar los excesos la Constitución fue reformada el 18 de diciembre de 1901 y prohibió a los estados, y por consiguiente a los municipios, emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones con sociedades o particulares extranjeros, cuando se expidan títulos o bonos al portador transmisibles por endoso. (Tena Ramírez, 1967: 713-714).

Con la supresión de las alcabalas los municipios perdieron parte importante de sus ingresos. En consecuencia, fue preciso crear nuevos impuestos, subsidiarlos por los estados o reducir los servicios a su cargo. El gobierno federal otorgaba a los ayuntamientos de los principales puertos una parte de los derechos de importación.

Para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras municipales empleaban la administración directa o celebraban contratos con los particulares de conformidad con la capacidad administrativa y las inclinaciones de los funcionarios. Los más aptos y laboriosos preferían administrar sus servicios y ejecutar las obras directamente. Otros invocando que la administración directa era deficiente y cara recurrián a los particulares y los supervisaban, tarea en la que solían ser deficientes y había muchas veces corrupción. Las obras de mayor costo e importancia se realizaban mediante contrato.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

La insuficiencia y los defectos de la administración municipal hacían que se crearan juntas especiales, más o menos dependientes de los ayuntamientos, para administrar algún servicio, la beneficencia por ejemplo, o ejecutar una obra determinada (saneamiento, caminos, desagüe, monumentos). Dichas juntas se establecían para asegurar la honrada disposición de los fondos públicos.

Las insuficiencias y deficiencias de la institución municipal se acentuaban a medida que se incrementaban sus funciones. Principalmente en las capitales de los estados para hacer frente a las demandas de servicios en constante aumento los gobernadores asumieron su prestación. En las poblaciones pequeñas los ayuntamientos permanecieron con toda la autoridad, pero sin recursos para cumplir sus obligaciones.

Los ayuntamientos debían someter a la aprobación de las autoridades políticas todos sus actos y decisiones. Desempeñaban sus funciones de conformidad con los procedimientos y con el personal fijados por la autoridad superior. El municipio no fue un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de los gobernadores.

Los regidores, de los cuales el primero era el presidente, y uno o dos síndicos, con la función de procuradores y representantes legales, componían al ayuntamiento. Eran electos popularmente para un periodo de un año. En la realidad eran designados por el presidente de la República, quien gozaba de un poder omnímodo y general para la dirección de los negocios públicos y sobre los gobernadores o los jefes políticos. No obstante la centralización del poder perduran los caciques, quienes solían ocupar los cargos en los ayuntamientos.

Los jefes políticos en el Estado de México

En términos generales las jefaturas políticas en el Estado de México compartieron las características imperantes en todo el país; no obstante, tuvieron manifestaciones propias. Sobre el

Municipalistas y municipalismo en México

tema Romana Falcón resume: “Sobresale la notable extensión de sus atribuciones en materia de propiedad, en especial en el campo; también, que intentaran resolver los conflictos entre poseedores y desposeídos tanto con métodos represivos como mediante la conciliación. Todo ello es un reflejo del hilo principal que hilvana la historia del Estado de México: la lucha de algunos pueblos campesinos por defender las tierras y aguas comunales –en especial bosques, pastos y ejidos– que habían heredado y que, hasta cierto punto, aún eran su centro de supervivencia e identidad... Al mismo tiempo, en determinadas regiones ciertas capas pueblerinas adaptaron, adoptaron e integraron rasgos del modelo liberal modernizador, con el uso del amparo y la titulación individual de tierras y aguas de común repartimiento, por ejemplo.

“A lo largo del primer siglo de vida independiente destaca, a la vez, la confianza que los gobernantes mexiquenses tuvieron para crear un sistema político estructurado hasta el detalle, con base en instituciones fuertes y centralizadas. De este empeño nacieron mecanismos para hacer más eficientes las jefaturas, así como para marcar ‘límites’ y ‘responsabilidades’ a su actuación. En teoría, y en ocasiones en la práctica, esto permitía al gobernador, y hasta cierto punto a los municipios, pueblos y ciudadanos, frenar los constantes atropellos y la vocación caciquil de muchos jefes políticos. Dichos instrumentos de control resaltan al comparar la forma que esta misma institución adoptó en otros puntos de la República. De cualquier manera sobra decir que el anhelo por hacer de las jefaturas un modelo de honradez y eficacia no siempre se vio coronado con el éxito. Si algo de estos eslabones de poder dejó huella en los habitantes humildes del Estado de México y el país fueron sus atracos y sus dominios personales de corte tradicional y clientelista” (Falcón, 2011: 150-151).

Los pueblos de indios

Los pueblos de indios fueron los que más sufrieron la desigualdad. En la Colonia tuvieron una normativa especial y con la independencia fueron igualados ante la ley y sus condiciones

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

de vida empeoraron al perder sus bienes comunales, al ser sojuzgados por los caciques, los blancos y los mestizos.

Los ayuntamientos eran incapaces de satisfacer las crecientes necesidades de municipios con una población en aumento. La insuficiencia y las deficiencias de sus administraciones les impedían cumplir sus obligaciones. Para hacer frente a tales limitaciones se recurría a mermar las atribuciones de los ayuntamientos, asumiéndolas el gobierno estatal o el federal.

El municipio en la Constitución de 1917

La reorganización de los municipios y el robustecimiento del poder municipal fueron principios que animaron el movimiento armado de 1910. Así, en el preámbulo del Plan de San Luis Potosí, se afirmó que la soberanía de los estados y la libertad de los ayuntamientos sólo existían en el texto de la Carta Magna. Igualmente se invocaba la desaparición de los cargos de jefes políticos, cuyas funciones deberían ser desempeñadas por los presidentes municipales.

En las adiciones al Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza atribuyó como facultad del Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, la de expedir y poner en vigor disposiciones y medidas encaminadas al “establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”.

En acatamiento de la facultad citada Carranza expidió el 25 de diciembre de 1914 un decreto reformando el artículo 109 de la Constitución de 1857, que determinó un régimen republicano, representativo, popular para los estados, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que hubiere autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Para el Varón de Cuatrociénegas “el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera

Municipalistas y municipalismo en México

condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para reconocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia" (El Constitucionalista, 1914: 1).

El principio que animó la expedición del Decreto anterior, lo consignó Carranza en el Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente de 1916-1917, quien lo incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 20 de enero de 1917 se sometió a la consideración del Constituyente el siguiente texto:

"Art. 115- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

"I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

"III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

La fracción segunda motivó interesantes y encendidos debates en el seno del Congreso Constituyente, reunido en Querétaro, dividiéndose las opiniones en dos grupos: uno sostenía que

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

era imposible la libertad política del municipio sin asegurar su libertad económica, la cual queda limitada si los estados son quienes sancionan los presupuestos municipales; otro, por el contrario, consideraba que la recaudación de todos los impuestos por los municipios subordinaba la administración del estado a cada municipio.

El hacer depender al gobierno estatal de las recaudaciones municipales, aunado a la intervención de inspectores y a la participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación suscitó una gran oposición en el Constituyente. Tras agotadoras jornadas aprobó la segunda fracción con la siguiente redacción: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades”.

El propósito fundamental del Constituyente de 1916-1917 fue otorgar plena autonomía y libertad política al municipio ante los gobiernos de cada Estado y ante el nacional. Para alcanzarlas determinó que los ayuntamientos serían electos popularmente, para así eliminar la antigua costumbre de que el presidente de la República o el gobernador designaran a los integrantes de los mismos, sin respetar la voluntad popular.

La injerencia despótica y directa de las autoridades estatales sobre la administración de los municipios por conducto de los prefectos políticos, originó un movimiento reivindicador de la libertad del municipio. Por ende, el Constituyente prescribió en el artículo 115 “no habrá ninguna autoridad intermedia, entre éste y el Gobierno del Estado” y otorgó al municipio personalidad para todos los efectos legales.

El estudio jurídico del municipio a partir del siglo XX
Iusnaturalismo versus iuspositivismo

Vale la pena recordar la opinión de García Márquez sobre las supuestas antípodas, derecho positivo y derecho natural. En su opinión, suele denominarse derecho natural “a un orden

Municipalistas y municipalismo en México

intrínsecamente justo, que existe al lado o por encima del positivo. De acuerdo con los defensores del positivismo jurídico sólo existe el Derecho que efectivamente se cumple en una determinada sociedad y una determinada época... La diferencia se hace consistir en el distinto fundamento de su validez. El natural vale por sí mismo, en cuanto intrínsecamente justo; el positivo es caracterizado atendiendo a su valor formal, sin tomar en consideración la justicia o injusticia de su contenido (García Márquez, 2002: 40)

Es menester puntualizar que ambas posturas históricamente han sido irreconciliables; sin embargo, existe un vínculo inevitable si, dejando a un lado su validez, consideramos que el derecho natural constituye un sistema de normas que asentados en una invocada naturaleza (física o meramente humana) se convierte en principios universales con una base argumental tan fuerte que permite interpretar al propio derecho positivo.

La importancia de la discusión entre ambas posturas del derecho radica en considerar que los productos del derecho definen su naturaleza dependiendo de que se privilegie una u otra interpretación. Particularmente, la de la naturaleza de las instituciones públicas. Éstas, bajo perspectiva iusnaturalista, dimanan de la naturaleza humana y tienen gran extensión en el tiempo y en el espacio, mientras que, bajo el enfoque positivista, lo hacen los órganos legislativos, creados ex profeso y limitados a determinado tiempo y espacio.

La institución municipal ha tratado de comprenderse por ambas posturas, cuyo resultado son distintas ideas para explicar su origen y naturaleza. Por un lado, se encuentran las que consideran al municipio como una institución natural y, por otro, las que lo consideran como una institución creada por el ser humano.

En la primera postura, el municipio constituye un complejo institucional que antecede al Estado y, por lo tanto, es producto de una razón, anteriormente existente, que logró concebir esa forma de organización. Le caracteriza una amplia tendencia al

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

autogobierno, en la medida en que tiende a elegir sus órganos y representantes de gobierno, así como darse su propio orden jurídico y de gobierno.

Múltiples y diversos autores, tributarios de la postura iusnaturalista (Acosta, 1978; Faya, 1982-1983; Ochoa, 1984-1985; Solórzano, 1987; Rendón, 1998; Acedo, 2009), parecen coincidir en que el origen del municipio se encuentra en los vínculos comunitarios, formados en la búsqueda solidaria de seguridad y prosperidad, desarrollando, únicamente después, instituciones político-jurídicas.

Al respecto argumenta Faya Viesca:

“En efecto, ya sabemos que el origen del municipio en el mundo brota de los lazos de vecindad de una determinada comunidad. Al principio, la comunidad es pequeña, pero más tarde se va ampliando, creciendo las necesidades del grupo humano y haciéndose más complejas las formas de relación social” (Faya, 1982-1983: 53).

Es decir, que hay una simiente del municipio natural que, reconociendo el proceso evolutivo de los grupos humanos, escala su organización hasta derivar en formas complejas, que incluyen a las instituciones públicas, de gran peso y trascendencia, pero que no aparecen en el origen.

Moisés Ochoa Campos, reconoce la formación natural del municipio, pero advierte su composición dual, acaso para evitar regateos producidos por su evidente juridización y pertenencia al Estado:

“El municipio es una entidad sociopolítica. Es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracterizan: es una comunidad social de vecinos y, a la vez, es una entidad política, o sea una unidad política dentro del Estado... El municipio nace, precisamente, como asociación de vecindad, asociación domiciliaria. Esa es la naturaleza implícita del municipio en sus orígenes” (Ochoa, 1984-1985: 23).

Municipalistas y municipalismo en México

Eminentes juristas, como Miguel Acosta Romero (1978) y Felipe Tena Ramírez (1984), advierten que el municipio tiene una base social, posteriormente reconocida e instituida por el Estado; cuestión diferente es que éste, el Estado, reconozca su origen o lo ahogue, bajo el argumento de su supremacía.

La segunda postura, la iuspositivista, asume que el municipio es una creación del Estado y, por lo tanto, posterior a él (Fernando Albi, 1960; Ignacio Burgoa, 1984; José Francisco Ruiz Massieu, 1985-1986; Gabino Fraga, 2000; Reynaldo Robles Martínez, 2003). Consecuentemente, el Estado determina su estructura y funcionamiento, es decir, hay una amplia tendencia a hacerlo depender del “centro político”. En este sentido, el municipio es una dependencia administrativa, incluso en aquellos sistemas con un fuerte impulso descentralizador.

Las aportaciones de Albi han trascendido en un grupo de estudiantes que sostienen esta postura. Sus polémicos argumentos sostienen que el municipio no puede aspirar a ser más que un elemento del Estado. Dice que, sin Estado, no es posible concebirlo, pues el municipio está subordinado a una comunidad más compleja, territorialmente más extensa y jurídicamente superior (Albi, 1960).

Desde el punto de vista del derecho administrativo, el ilustre jurista y servidor público Gabino Fraga articuló una postura que habría de ser seguida por un amplio número de juristas que privilegiaron la visión jurídica sobre la naturaleza del municipio. En su paradigmática obra, *derecho administrativo*, que ha alcanzado ya 40 ediciones, sentenciaba al respecto:

“El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada” (Fraga, 2000: 219)

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

El municipio, para Gabino Fraga, es la forma en que el poder legislativo había resuelto la descentralización por región, es decir, que el antecedente social para la formación de las comunidades era insuficiente para explicar su sentido y función. El Estado y su orden jurídico resultan suficientes para explicar el interés público.

“Pudiera decirse que, en la descentralización por región, más concretamente, en el municipio, las funciones públicas que a éste se encomiendan, se ejercitan principalmente en interés del mismo municipio, (...) sin negar que tal cosa ocurre, debe sin embargo recordarse, que el interés del municipio (es) al mismo tiempo interés del Estado (...) con la única circunstancia de que se trata de un interés del Estado localizado territorialmente” (Fraga, 2000: 209).

En la misma tesitura, al definir la naturaleza y constitucionalidad del municipio mexicano, Ruiz Massieu explica que “el Estado federal se compone únicamente de federación y estados; y éstos, a su vez, por los municipios” (1985-1986: 59), lo que significa que éstos no tienen una existencia autónoma, sino la determinada por el poder legislativo del Estado, por su juridicidad.

De hecho, Ruiz Massieu establece cierta dependencia de los municipios hacia las entidades federativas, al sostener que, “vistos los municipios como entes de descentralización política y administrativa, habrá de aceptarse que los poderes estatales ejerzan un control de tutela, que no un control jerárquico, sobre ellos” (1985-1986: 59). Aunque después suavice su consideración al decir que “Como la soberanía estatal -autonomía estatal- debe armonizarse con la libertad municipal, esos controles de tutela deben ser limitados: los controles recaen en el poder judicial y en el congreso local, pues a partir de las enmiendas de 1983 a los ejecutivos estatales sólo les compete coadyuvar con los otros dos poderes, pero no ejercer tutela sobre los ayuntamientos” (1985-1986: 59).

Acaso, para ser contundente, Ruiz Massieu acota el lugar del municipio en la distribución del poder público para su ejercicio

Municipalistas y municipalismo en México

determinado en la Constitución, señala que “Los municipios (...) no son poderes públicos en el sentido y con el alcance que señalan el artículo 49 de la Constitución federal y las constituciones locales, al instituir la soberanía popular, la división de poderes y la forma de gobierno republicana y democrática: la soberanía recae en el pueblo, pero su ejercicio se deposita en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo federales y estatales y no a través de los ayuntamientos” (Ruiz Massieu: 1985-1986: 59).

De acuerdo con los tratadistas del derecho administrativo, el constitucionalista Ignacio Burgoa (1984) ha sostenido que los municipios no pueden ser formaciones naturales de origen extraestatal, por el contrario, que son formaciones jurídico-políticas que enmarcan a las comunidades, pero por determinación del Estado, no al margen o pese a él. Coincide con Gabino Fraga en que son fenómenos de descentralización por región. Esta tesis que concibe al municipio como una forma de la descentralización ha cobrado trascendencia y ha dado forma a muchas de las decisiones que lo han configurado institucionalmente.

Ahora bien, algunos tratadistas se han acercado a la polémica entre ambas posturas con fines más bien expositivos o didácticos (Anaya, 2002; Pontifes, 2002), ya sea porque no es disciplina que cultiven a profundidad o porque implícitamente reconocen la complejidad y mixtura del fenómeno. En otros autores, el reconocimiento de dicha mixtura los lleva a asumir una postura ecléctica que resulta convincente cuando se asoman al proceso histórico de la génesis municipal.

Por ejemplo, para Faya, “el municipio no fue ni ha sido un producto lógico, ni mucho menos el ensayo de especulaciones abstractas en torno a la construcción de principios dogmáticos para la formación de esta institución. Fundamentalmente, el municipio es un producto histórico (...) este fenómeno histórico... fue paulatinamente revestido de una serie de principios jurídicos de derecho público que lo fueron conformando a través del tiempo para refinar su legal acabamiento” (Faya, 1981: 28)

**José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

En el mismo sentido, Ugarte expresa que “Cuando se afirma que el municipio es una comunidad se ratifica el origen sociológico, la naturaleza sociable que explica al municipio como una modalidad orgánica, surgida de modo espontáneo a través de los siglos (...) la otra corriente de la doctrina que hace énfasis en que el municipio es una creación del Estado no niega la base sociológica o el origen asociativo del mismo, sino que tan sólo realiza una tendencia ideológica, la del positivismo, para llamar la atención sobre ciertas consecuencias y efectos que se deben derivar de una tal concepción positivista del municipio” (Ugarte, 1987 :27)

Cuando se trata de explicar el origen del municipio, específicamente el mexicano, las posturas aisladas no arrojan mucha luz. México es un país en que muchos de sus municipios gozan de una historia y tradición longeva, los cuales pueden fácilmente reportar estampas prehispánicas, coloniales o contemporáneas, por lo que cuesta trabajo aceptar que hayan sido hechuras de un Estado apenas bicentenario.

Por otro lado, la proliferación de municipios nuevos en las últimas décadas nos facilita reconocer que el Estado mexicano tiene la fuerza suficiente para engendrarlos y reconocer a los agregados sociales como instituciones municipales al delimitarles un territorio particular y dotarlos de gobierno y representación. Con estas consideraciones, es conveniente tener presentes ambas versiones teóricas para explicar el origen y la naturaleza del municipio; tales definiciones cobran importancia no solamente por explicar el pasado, sino como estrategia intelectual para los escenarios prospectivos.

Los elementos constitucionales

Referirse a los elementos constitucionales del municipio implica un esfuerzo por entender la trayectoria municipal en el texto constitucional actual del Estado mexicano (José Gamas, 1982-1983; Salvador Valencia, 1982-1983; Jacinto Faya, 1982-1983), así como justipreciar el alcance que han tenido las reformas al

Municipalistas y municipalismo en México

artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta preocupación ha sido convertida en materia de estudio para un amplio grupo de municipalistas, tan numeroso que, recortarlo para ajustarlo a este espacio editorial, ha sido poco alentador.

Un primer punto de reflexión se refiere a la discusión que ha merecido la construcción del artículo 115 constitucional, de la cual se derivan problemas que aluden a la ubicación del municipio en el régimen federal y, consecuentemente, a su libertad y al papel que juegan en el destino del país.

La presencia del municipio en los documentos constitucionales del siglo XIX, como ya se revisó, fue incipiente o de plano inexistente, acaso por la idea predominante de que eran materia de los gobiernos subnacionales o por haber imperado la tendencia megalómana en la atención de los problemas nacionales, soslayando al municipio por su escala local, apenas estampa folclórica, no así en el siglo XX.

La Revolución Mexicana, en muchos aspectos, se convirtió en proyecto nacional plasmado en el texto constitucional, principalmente al consagrar los derechos sociales por primera vez en el mundo. El sometimiento del municipio al jefe político y a las autoridades centrales durante el porfiriato encontró una fuerte reacción en el Constituyente de 1916-1917 y en diversas figuras emblemáticas de la época, como los hermanos Flores Magón. Reacción que no fue homogénea, por el contrario, derivó en posturas diferentes y hasta encontradas sobre la concepción del municipio y su conceptualización constitucional, de acuerdo con el registro de diversos autores (Camino, 1981; Solís Acero, 1986-1987; Rivapalacio, 1986-1987; Acedo, 2009).

En el texto final del artículo 115 permeó la idea (que no la sustancia) del municipio libre; era éste la base de la división territorial y la base de la organización política y administrativa de los estados. El municipio ensanchaba su libertad política al instituirse el ayuntamiento de elección popular directa y al anular la existencia de los jefes políticos (poderes intermedios

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

entre él y los estados), pero no aclaraba ni forma ni fondo para la consecución de la libertad municipal.

Emiliano Zapata iba más allá de la postura carrancista. Para el Caudillo del Sur, no era suficiente la elección democrática de las autoridades locales, ni la desaparición de los jefes políticos, era menester la participación vecinal auténtica y legítima, así como la estrecha vigilancia para que los miembros de los ayuntamientos no llenaran el vacío despótico que dejaran los personeros de la dictadura.

Uno de los temas más difíciles para la comprensión del artículo 115 constitucional ha sido su vinculación con los preceptos 39, 40 y 41 (Moisés Ochoa, 1979; Teresita Rendón, 1998; Blanca Acedo, 2009), por lo que respecta a la definición de la soberanía, los sujetos de ésta y la composición (dual; estados y federación) del federalismo mexicano. Se ha regateado al municipio su estatura de poder público y el ejercicio de la soberanía popular por medio de éste, con argumentos poco sólidos, lo que ha generado una concepción limitada que soslaya la potencia de comunidades políticamente robustas.

En lo que concierne al proyecto del artículo 115, las bases que se incluyeron para configurar el municipio libre fueron la elección democrática y organización de su gobierno; la hacienda pública y las competencias del ayuntamiento; la personalidad jurídica; y la seguridad pública. El resto, se refería al ámbito estatal, es decir, normas que, por no ser de índole municipal, después serían reubicadas en el artículo 116.

No habiendo una profunda discusión sobre las implicaciones políticas que debieron haberse derivado de la consagrada libertad municipal, el elemento hacendario acaparó la atención de los constituyentes provocando acaloradas discusiones sobre quién debería recaudar todos los impuestos (¿los ayuntamientos o los estados?) y sobre quien debería arbitrar los diferendos en esa materia (¿las legislaturas locales o la Corte?). En estas justas discursivas se inscribieron los nombres de constituyentes como Heriberto Jara o Hilario Medina que, pese a su vocación

Municipalistas y municipalismo en México

municipalista, no alcanzaron a poner en perspectiva la amplitud del municipio libre y su carácter de orden de gobierno.

Tal vez por la percepción de un municipalismo limitado, el artículo 115 de la Constitución ha sido reformado en múltiples ocasiones, como se sintetiza enseguida:

Reformas al artículo 115 Constitucional		
No.	Diario Oficial de la Federación	Efecto en el contenido
1	20/VIII/ 1928	Estableció nuevas reglas para la elección de los diputados locales, en proporción a la población de las entidades.
2	29/IV / 1933	Estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos. Reformó y adicionó los incisos a y b y 5 párrafos más (referente a los gobernadores).
3	8 /I / 1943	Señaló que el periodo de los gobernadores no debería rebasar 6 años.
4	12/ II / 1947	Instituyó el voto femenino en las elecciones municipales.
5	17 /X/1953	Derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 constitucional el sufragio universal también para las mujeres.
6	6/II/ 1976	Reconoció la competencia coincidente de los tres órdenes de gobierno para intervenir en los asentamientos humanos.
7	6/XII/ 1977	Introdujo el sistema de diputación de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en municipios con más de trescientos mil habitantes.
8	3 /II/ 1983	Determinó la fuente de los ingresos municipales (contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales, básicamente). Reafirmó la facultad reglamentaria de los municipios, advirtiendo sobre la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal. Enunció los servicios públicos a cargo de los municipios.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Reformas al artículo 115 Constitucional		
No.	Diario Oficial de la Federación	Efecto en el contenido
8	3 /II/ 1983	<p>Reservó para la legislatura de los estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios.</p> <p>Concedió a los municipios la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.</p> <p>Reconoció a los municipios la facultad para crear empresas paramunicipales.</p> <p>Estableció facultades en materia ecológica y de reserva territorial.</p> <p>Estableció la facultad de los ayuntamientos para celebrar convenios con la federación o los estados e intermunicipales que tuvieran por objeto el mejoramiento y eficiencia de los servicios públicos de su competencia.</p> <p>Reservó la facultad fiscalizadora a las legislaturas en materia de ingresos.</p> <p>Puntualizó la facultad de las legislaturas estatales para decretar desaparecidos parcial o totalmente los poderes de los municipios.</p> <p>Previno la conformación de concejos municipales a cargo de las legislaturas locales, en los casos indicados.</p>
9	17 / III/ 1987	<p>Introdujo el principio de representación proporcional para todos los municipios.</p> <p>Obligó a sujetar las relaciones laborales de los trabajadores municipales al contenido del artículo 123.</p> <p>Reservó al precepto 115, en todas sus fracciones, al municipio. Lo relativo a los estados pasó al 116.</p>
10	23/XII/1999	<p>Reconoció a los ayuntamientos como órganos de gobierno y no únicamente de administración.</p> <p>Previo la designación e integración de consejos municipales para terminar los períodos gubernamentales de ayuntamientos desaparecidos o cuyos integrantes renuncian.</p> <p>Precisó la facultad municipal para aprobar sus bases normativas, así como su objeto, con arreglo a la legislación estatal.</p> <p>Amplió el alcance y contenido de los servicios públicos.</p>

Municipalistas y municipalismo en México

Reformas al artículo 115 Constitucional		
No.	Diario Oficial de la Federación	Efecto en el contenido
10	23/XII/1999	Condicionó la asociación de municipios, en la prestación de servicios públicos, a la aprobación de las legislaturas estatales. Dividió las facultades tributarias entre las legislaturas (ingresos) y los ayuntamientos (egresos). Amplió las competencias municipales en materia de desarrollo urbano. Determinó el mando de la policía preventiva municipal para tiempos ordinarios y de excepción.
11	14/VIII/2001	Reconoció la potestad de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en el ámbito municipal.
12	18 /VI/2008	Estableció que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.
13	24/08/2009	Obligó a los municipios a incluir en el presupuesto de egresos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127.
14	10/02/2014	Permitió la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional.
15	29/01/2016	Define las exenciones de las contribuciones a los bienes de dominio público y precisa aquellos que no pueden beneficiarse de la misma.

Fuente: Tomado de, Aguilar, 2015.

Como se ha podido constatar, las reformas al artículo 115 constitucional no forman parte de un orden coherente; en ocasiones poco tienen que ver con el desarrollo, propiamente dicho, del municipio. En otras ocasiones, han sido intentos por ampliar su libertad económica y política, aunque el resultado es una restricción a esos ámbitos.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Sin embargo, en cada episodio de reforma o adición se cosechan logros y hay el intento de ampliar del papel del municipio, pues, como sostiene Faya: “El artículo 115 no es una norma constitucional acabada y definitiva, sino susceptible de perfeccionarse a medida que las circunstancias históricas y políticas lo exijan, a fin de otorgarle al municipio, desde el vértice constitucional, una estructura política y financiera más poderosa...” (Faya, 1984-1985: 27).

No puede perderse de vista que la configuración constitucional del municipio ha sido, desde antes de las reformas más significativas, una permanente contradicción entre los buenos deseos y las escasas estrategias integrales para sumarlo al desarrollo nacional. Las reformas al 115 constitucional han merecido tanto sonoros elogios como expresiones incrédulas y pesimistas, lo que no hace sino reconocer que el municipalismo se atavía de fiesta o de luto, según se interprete la transformación en el texto de la Carta Magna.

Ángel Camino, al describir la situación de rezago municipal en lo referente a lo político, lo administrativo, lo económico y lo financiero, se pregunta si corresponde y si existe congruencia entre lo real e institucional (constitucional) en términos de concepción de municipio libre, y se responde: “Si fuera imprescindible emitir un juicio objetivo y general sobre el anterior cuestionamiento podríamos afirmar que dicha adecuación o congruencia entre lo real e institucional es prácticamente inapreciable y sin mayor significación, o sea puede considerarse claramente dicho, inexistente” (Camino, 1981: 20)

Si hay algo que no deja lugar a duda, en materia municipalista, es que la discusión está muy lejos de ver su fin, ya que las propuestas de reforma municipal son muchas y variadas. Quizá mejoraría el fundamento argumental si se considerara que las instituciones municipales, como de hecho existan, posibilitan el desarrollo o condenan a la involución al conjunto social. Su estado no es inocuo.

Municipalistas y municipalismo en México

Martínez Almazán argumenta la idoneidad de una reforma municipal, como un requerimiento importante para la federación y los gobiernos estatales, sobre todo por su proximidad con sus habitantes y su vocación para el autogobierno: “El Municipio es dentro de la esfera del Estado la célula más cercana a la familia, porque es auto-gobierno y auto-administración, porque es ahí donde lo participación de los ciudadanos es más directa, tanto para la toma de decisiones como para su realización, por lo que siendo el Municipio la base de nuestro sistema político y administrativo, la Reforma Administrativa Municipal es una tarea tan importante como la que se realiza en el nivel federal, por lo que la inversión de recursos económicos y humanos debe aplicarse sin menosprecio alguno, convencidos de que habrá frutos tan singularmente importantes como los del Sector Público Federal o Estatal” (Martínez, 1973: 80).

Referencias consultadas

- Acedo Angulo, Blanca (2009), *La libertad municipal en México (1824-1928)*, El Colegio de la Frontera Norte, A. C., Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación Konrad Adenauer y Asociación de Municipios de México, México.
- Acosta Romero, Miguel (1978), “Relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas”, en *Los municipios en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Aguilar Miranda, Alejandro (2015), “Reforma Municipal. Obstáculos y retos”, en *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, Academia Internacional de Ciencias Políticas y Administrativas y Estudios de Futuro, A. C. (IAPAS), Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Albi, Fernando (1960), *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Editorial Aguilar, Madrid.
- Anaya Cadena, Vicente (2002), “Marco teórico del gobierno y la gestión municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración*

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Pública Estatal y Municipal, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, número 64, primera parte, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Ávila, Alfredo (2011), “La Independencia: el primer paso para construir una nación”, en Florescano, Enrique (coordinador), *Arma la Historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, México, Random House Mondadori, S. A. de C. V., México.

Burgoa, Ignacio (1984), *Derecho Constitucional Mexicano*, quinta edición, Editorial Porrúa, México.

Camino Martínez, Ángel (1981), “El municipio en México. Su situación actual”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, número 3, julio-septiembre de 1981, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Carbó, Margarita (1988), “La Reforma y la Intervención: El Campo en llamas”, en *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana 2. La tierra y el poder. 1800-1910*, Siglo XXI Editores, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México.

Castillo Velasco, José María, “Adiciones al Proyecto de Constitución sobre municipalidades”, en González de Cossío, Francisco (1957), *Historia de la Tenencia y Explotación del Campo desde la Época Precortesiana hasta las Leyes del 6 de enero de 1915*, t. II, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, México.

El Constitucionalista, núm. 3, 26 de diciembre de 1914,
Veracruz, Ver.

Falcón, Romana (2011), “Los jefes políticos, eslabones del poder”, en Jarquín Ortega, María Teresa y Miño Grijalva (directores de la obra), Manuel, *Historia general ilustrada del Estado de México*, tomo 5, Gobierno del Estado de México, Toluca de Lerdo.

Faya Viesca, Jacinto (1981), “Visión histórica del municipio como institución política”, en *Gaceta Mexicana de*

Municipalistas y municipalismo en México

Administración Pública Estatal y Municipal, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre de 1981, número 4, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Faya Viesca, Jacinto (1982-1983), “Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1982-marzo 1983, números 8-9, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.

Faya Viesca, Jacinto (1984-1985), “Alcances e implicaciones jurídico-administrativas del nuevo artículo 115 constitucional”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1984-marzo 1985, números 16-17, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Fraga, Gabino (2000), *Derecho administrativo*, 40^a. edición, Editorial Porrúa, México.

Gamas Torruco, José (1982-1983), “Federalismo y municipalismo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales.órgano académico informativo de los institutos de administra, octubre 1982-marzo 1983, números 8-9, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

García Máynez, Eduardo (2002), *Introducción al estudio del derecho*, 53^a, edición, reimpresión, Editorial Porrúa, México.

Guzmán Pérez, Moisés, “Presentación”, en Guzmán Pérez, Moisés (coordinador) (2009), *Cabildos, Repúblicas y Ayuntamientos Constitucionales en la Independencia de México*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia.

Martínez Almazán, Raúl (1973) “La reforma administrativa municipal”, en *Revista de Administración Pública*, Órgano

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

- del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., número 25, mayo-agosto de 1973, México.
- Ochoa Campos, Moisés (1979), *La reforma municipal*, 3^a. edición, Editorial Porrúa, México.
- Ochoa Campos, Moisés (1984-1985), “Evolución del municipio mexicano”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1984-marzo 1985, números 16-17, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Ots Capdequi, J. M. (1965), *El Estado español en las Indias*, 4^a. edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pontifes, Arturo (2002), “Marco institucional y jurídico del municipio”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, número 64, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (1998), *Derecho municipal*, 2^a. edición, (1^a. edición, 1985), Editorial Porrúa, México.
- Rivapalacio, Antonio, (1986-1987), “El federalismo y la reforma municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1986-marzo 1987, números 24-25, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Robles Martínez, Reynaldo (2003), *El municipio*, Editorial Porrúa, México.
- Ruiz Massieu, José Francisco (1985-1986), “El federalismo mexicano y la descentralización: reflexiones sobre su evolución reciente”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, números 20-21, octubre 1985-marzo de 1986, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.
- Solis Acero, Felipe (1986-1987), “El federalismo y la reforma municipal”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los

Municipalistas y municipalismo en México

Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1986-marzo 1987, números 24-25, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Solórzano Olvera, Miguel (1987), “Génesis del gobierno de las ciudades y del municipio libre”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, números 26-28, abril-diciembre de 1987, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Tena Ramírez, Felipe (1984), *Derecho constitucional mexicano*, 20^a. edición, Editorial Porrúa, México.

Tena Ramírez, Felipe (1967), *Leyes Fundamentales de México 1808-1967*, 3^a. Edición, Editorial Porrúa, México.

Ugarte Cortés, Juan (1987), “Teoría general del municipio: fines, fundamento y estructura”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, números 26-28, abril-diciembre de 1987, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

Valencia Carmona, Salvador (1982-1983), “La nueva estructura constitucional del municipio”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, octubre 1982-marzo 1983, números 8-9, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

ANEXOS. “PARA SEGUIRLE LA PISTA AL MUNICIPIO DESDE LA VERTIENTE JURÍDICA”

Anexo 1. Más de la literatura jurídica

Algunos de los estudios desde la perspectiva jurídica sobre el municipio se encuentran en:

En la obra **Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**, se incluyen los siguientes trabajos sobre el municipio: **El Nuevo Municipio: La Importancia del Artículo 115** de José Sáenz Arroyo; **Federalismo y Municipalismo** de José Gamas Torruco; **Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el siglo XIX** de María del Refugio González; **La nueva estructura constitucional del Municipio** de Salvador Valencia Carmona, **Evolución y perspectivas del régimen municipal en México** de Jorge Carpizo; **El nuevo Artículo 115** de José Francisco Ruiz Massieu; **Desarrollo de la Administración Local** de Miguel Acosta Romero; **Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia** de Salvador Rocha Díaz; **La administración local de justicia** de Manuel Gutiérrez de Velasco; **Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas** de Héctor Fix-Zamudio; **Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios en el Artículo 123 constitucional** de José Dávalos; **Comentarios sobre la trascendencia del Artículo 115** de Hugo B. Margain; **Desarrollo económico de los municipios** de Mario Melgar Adalid y **El pensamiento federalista de Miguel de la Madrid en la Reforma Constitucional** de Enrique Serna Elizondo (Ruiz Massieu, J. F. y Valadés, Diego, 1983).

La Reforma Municipal en la Constitución agrupa las siguientes exposiciones: **Marco Histórico-Jurídico del Artículo 115 Constitucional** de Jorge Sayeg Helu; **Proceso Legislativo de la Reforma del Artículo 115 Constitucional** de Emilio O. Rabasa; **El Municipio, entidad democrática por excelencia** de Arturo Llorente González; **La representación proporcional en los Ayuntamientos de la República Mexicana** de Jorge

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Madrazo; La Justicia Municipal en México de Héctor Fix-Zamudio; **La Hacienda Municipal** de Mariano Azuela Güitrón; **La Transformación de la Administración Municipal** de Miguel Acosta Romero y **El Municipio y la Legislación Local. El Caso Veracruz** de Salvador Valencia Carmona (Acosta Romero, Miguel et ál., 1986).

La Secretaría de Gobernación destinó, con el título **Democratización Integral: Reforma Municipal**, tres tomos a los documentos relativos a la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional y 116 que comprendió: las bases constitucionales de la organización municipal; los mecanismos de democratización de la vida política, la económica y social en el municipio; las bases de coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal; la estructura del municipio, el fortalecimiento municipal (Secretaría de Gobernación, 1982-1984). La misma dependencia publicó **Las reformas constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales** (Secretaría de Gobernación, 1985) y **La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115** (Secretaría de Gobernación, 1985).

Juan Poom Medina reúne una serie de casos de innovación gubernamental municipal a partir del año 2000 en su obra titulada **La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004** (Poom Medina, Juan, 2007).

El segundo capítulo del cuaderno **Renovación Política** se consagra a “La Reforma Municipal”, para exponer sus antecedentes y el debate sobre el municipio, la reforma al artículo 115 constitucional, la reforma política en el municipio, el fortalecimiento municipal en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, la evaluación de la reforma municipal y la relación del artículo 115 con otros artículos constitucionales (Secretaría de Gobernación, 1988).

Municipalistas y municipalismo en México

En la **Obra Jurídica Mexicana**, la Procuraduría General de la República incluyó los ensayos siguientes: **Hacia un Nuevo Derecho Municipal** de Jesús Rodríguez y Rodríguez y **La Trayectoria Constitucional del Municipio (1821-1983)** de José Francisco Ruiz Massieu (*Procuraduría General de la República*, 1985: tomo II, pp. 1929-1948 y tomo III, pp. 2137-2177).

En los **Estudios de Derecho Público de Estados y Municipios** de José Francisco Ruiz Massieu analizó los elementos para una teoría constitucional del municipio en México; la trayectoria constitucional del municipio (1821-1983); el municipio en el nuevo artículo 115; los grandes temas del derecho político de estados y municipios; la descentralización; evolución constitucional del estado de Guerrero de 1917 a 1985; el municipio y los poderes estatales; la coordinación entre la federación y los estados: los convenios de coordinación; exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional: comparecencia en la asamblea del Senado de la República del Lic. Manuel Bartlett, secretario de Gobernación para informar sobre la extensión y alcances de la misma; texto actual y anterior del artículo 115 constitucional (Ruiz Massieu, José Francisco, 1986).

En **La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo**, Jacinto Faya Viesca, número 1 de los Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política y Administrativa, recoge aspectos relativos a la misma (Faya Viesca, Jacinto, 1996).

Máximo Gámiz Parral en el **Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas** refiere a los aspectos constitucionales fundamentales y administrativos desde 1824 hasta 1990, colocando énfasis en la irreformabilidad constitucional, la distribución de competencias legislativas (al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia) y los lineamientos sobre la potestad que tienen los Estados y sus municipios (Gámiz Parral, Máximo N., 1990).

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

La investigación de *Teresita Rendón Huerta Barrera* titulada **Derecho Municipal**, “se encuentra estructurada con base en cuatro preguntas fundamentales: ¿Qué ha sido? ¿Qué debe ser? ¿Qué es? y ¿Qué consideramos que debería ser el Municipio? Acordes a tales interrogantes, se perfiló el esquema que pretende dilucidarlos y que determinó el desarrollo de la exposición en cuatro partes: I. Fundamentos Generales y Evolución Histórica del Municipio. II. Teoría del Municipio. III. Actualidad y Realidad del Municipio y IV. Hacia la Construcción de un Nuevo Municipio” (*Rendón Huerta Barrera, Teresita, 1985: XXIV*).

En **Derecho Municipal** José René Olivos Campos analiza las generalidades del derecho municipal, el derecho municipal en México, el gobierno municipal, la administración municipal, el control de la administración pública, el derecho de acceso a la información municipal, el urbanismo y desarrollo ambiental municipal y los trabajadores del municipio (Olivos Campos, José René, 2011).

Eduardo López Sosa en **Derecho Municipal Mexicano** detalla los aspectos del municipio, sus características legales, sus delimitaciones jurídicas y las obligaciones que absorbe al ser como entidad municipal (López Sosa, Eduardo, 1999).

El **Derecho Municipal** de Carlos Quintan Roldán expone los antecedentes históricos del municipio, los orígenes y evolución del municipio en México, la constitución mexicana de 1917 y el municipio, el concepto de derecho municipal, las particularidades del derecho municipal y sus relaciones con otros apartados del conocimiento científico, el derecho municipal y su integración normativa, el territorio y población municipal, la autonomía municipal, el gobierno municipal, la justicia municipal, los derechos humanos, el acto administrativo municipal, los recursos administrativos, el poder de policía, el municipio en la controversia constitucional sobre conflicto de poderes, los bandos y reglamentos municipales, los otros ordenamientos a cargo del ayuntamiento, los aspectos político-electORALES del municipio, la desaparición y suspensión de ayuntamientos, la suspensión

Municipalistas y municipalismo en México

o revocación del mandato de algunos de sus miembros, el patrimonio y hacienda municipales, la administración municipal y los servicios que atiende, la planeación, el urbanismo y ecología municipales, los programas de desarrollo municipal, los órganos de participación comunitaria, los trabajadores al servicio del municipio, las instituciones y organismos relacionados con la investigación, el análisis y desarrollo municipal y el derecho municipal comparado (Quintana Roldán, Carlos F., 2011).

En **Derecho Municipal** coordinado por *Eber Omar Betanzos Torres y Arely Gómez González* se incluyeron: **La cultura de la legalidad y la prevención de los delitos electorales en el ámbito municipal:** Arely Gómez González. **El desarrollo económico en los estados y los municipios, el desempeño de las transferencias fiscales federales:** Arístides Antonio Guillén Aguilar. **La autonomía, el acto de gobierno y la facultad discrecional:** Carlos F. Matute González. **El reconocimiento constitucional del municipio. El caso de México:** Carlos F. Quintana Roldán. **Hacia un nuevo federalismo, promotor del crecimiento integral:** Eugenio Castellanos Malo. **La new public management (sic). Una reflexión filosófica-política de la concepción gerencialista (sic) de la administración pública:** Juan Carlos Barrios Lira. **El tequio en el régimen municipal del estado de Oaxaca:** Nahúm Pedro Zárate. **El concepto de democracia en los municipios de usos y costumbres del estado de Oaxaca. Una visión general:** Eber Omar Betanzos Torres (Betanzos Torres, Eber Omar y Gómez González, Arely, 2012).

Pedro Emiliano Hernández-Gaona elaboró **Derecho Municipal** en 1991 para señalar los antecedentes históricos del municipio y analizar la Constitución de 1917 y el gobierno municipal, la suspensión, desaparición y revocación del ayuntamiento, la personalidad jurídica del municipio, los servicios públicos municipales, la hacienda pública municipal, el desarrollo urbano municipal, la reforma política municipal y las relaciones laborales municipales (Hernández-Gaona, Pedro Emiliano, 1991).

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Manual de Reglamentación Municipal, integrado por las generalidades de la normativa municipal, el marco jurídico de la reglamentación, el Bando de Policía y Buen Gobierno, los lineamientos generales para la formulación de los reglamentos municipales internos y externos, concluye con el procedimiento de reglamentación municipal (Centro de Estudios de Administración Municipal, 1987).

Óscar Morales Torres en la **Guía para la elaboración de reglamentos municipales** abarca la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, los fundamentos de la reglamentación municipal y la técnica reglamentaria. Incluye como ejemplos el Reglamento para Dependencias y el Reglamento para organismos públicos descentralizados (Morales Torres, Óscar, 2015).

María del Rosario Castro Lozano y Eduardo Castellanos Hernández son los coordinadores de **Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales**, los que después de la presentación tratan el proceso normativo municipal; el Manual de Técnica Normativa; la facultad reglamentaria municipal; el caso Hermosillo, Sonora, un esfuerzo de modernización administrativa; los lineamientos para la redacción de textos normativos municipales; los bandos municipales, su contenido y alcance dentro de la facultad reglamentaria municipal; lineamientos para la elaboración de convenios y contratos municipales; los convenios municipales; la publicación y divulgación de las normas jurídicas. Incluyen el anexo “Fundamento para la divulgación del Orden Jurídico Nacional por la Secretaría de Gobernación. Manual de Redacción de Textos Jurídicos” (Castro Lozano, María del Rosario y Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, 2010).

María Inés Aragón Salcido en El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos? aborda el significado en México y la naturaleza jurídica del municipio, su facultad reglamentaria, la intervención de las legislaturas locales en él y hace el análisis comparado de la facultad reglamentaria municipal en cinco entidades federativas (Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, México y Sonora) (Aragón Salcido, María Inés, 1995).

Municipalistas y municipalismo en México

La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio de Juan Ugarte Cortés hace un planteamiento general para hallar y situar a dicha reforma en su contexto político, social y económico, expone el proceso seguido por la reforma, esto es, al examen de los dictámenes y debates en el Congreso de la Unión, finalmente trata las ideas y principios doctrinarios fundamentales sobre el municipio, con referencias y comentarios a opiniones de reconocidos juristas nacionales e extranjeros (Ugarte Cortés, Juan, 1985).

Rubén Geraldo Venegas escribió **Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros**, trabajo que expone los conceptos generales sobre el municipio, los antecedentes históricos del municipio, el municipio en México a través de sus constituciones, el municipio en la revolución, las reformas al artículo 115 constitucional y la reforma de 1985, el procedimiento de desaparición y suspensión de ayuntamientos (Venegas, Rubén Geraldo, 1986).

La Reforma Municipal quedó incluida en la obra **Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional** mediante los estudios siguientes: **La Reforma Municipal de 1983: una nueva concepción del orden normativo** de Raúl Olmedo Carranza; **Reforma Municipal: las bases normativas, su evolución e interpretación** de Efrén Ortiz Villaseñor; **Principales Consecuencias Jurídicas de la Reforma al Artículo 115 Constitucional Realizada en la Actual Administración Federal (1982-1988)** de Carlos F. Quintana Roldán; **Reformas al Artículo 115 Constitucional: respuesta al desafío municipal** de Raúl Díaz Ontiveros; **Reformas Constitucionales para un Federalismo Cooperativo** de Manuel González Oropeza; **El Federalismo de Cooperación: los convenios** de Laura Trigueros G.; **Los Ingresos Municipales Previstos en el Artículo 115 Constitucional** de Alfonso Cortina Gutiérrez; **Autonomía Económica: Base del Municipio Libre** de Francisco Guerrero Piñera (Péreznieto Castro, Leonel, 1987).

El Municipio de Reynaldo Robles Martínez tiene el propósito de “contribuir a los estudios jurídicos municipales a través del

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

análisis de los principales aspectos relacionados con la condición objetiva, histórica, normativa y política del Municipio Mexicano” (Robles Martínez, Reynaldo, 1987: 9).

Anexo 2. La simbiosis constitución-municipio; cronología de su reforma

Artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115. DOF 29-IV-1933. Determina la no reelección absoluta para el presidente de la República y los gobernadores de los estados, y con un periodo de receso de los diputados y de los senadores del Congreso de la Unión, diputados de los poderes legislativos de los estados, presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. Amplía el periodo de los integrantes del poder legislativo federal.

Artículo 73, fracción VI. DOF 14-XII-1940. Determina la división de los territorios en municipios a cargo de ayuntamientos de elección popular directa.

Artículo 115 adición el párrafo primero de la fracción I. DOF 12-II-1947. Otorga a las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, el derecho de votar y ser votadas.

Artículos 34 y 115. DOF 17-X-1953. Expresamente se incluyen a las mujeres como ciudadanas. Suprime el precepto que les concedía la ciudadanía sólo en las elecciones municipales.

Artículos 74 y 79. 6-VII-1971. Faculta a la Cámara de Diputados para erigirse en colegio electoral y calificar las elecciones de los ayuntamientos de los territorios.

Artículos 27, párrafo 3º, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones IV y V. DOF 6-II-1976. Determina las bases sobre los asentamientos humanos.

Artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. DOF 6-XII-1977. Reforma política. Incorpora el derecho a la información. Reconoce a los partidos como

Municipalistas y municipalismo en México

entidades de interés público. Establece que la Cámara de Diputados se integrará con 400 miembros (300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional). Crea el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Determina como facultades exclusivas de esta Cámara aprobar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública. Faculta al Congreso para promulgar y publicar su ley orgánica. Establece el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal. Agrega como facultad exclusiva del senado analizar la política exterior. Crea comisiones del Congreso de la Unión para investigar a las entidades paraestatales. La representación proporcional rige también para los poderes legislativos de los estados y los ayuntamientos.

Artículo 117, fracción VIII. 21-IV-1981. Autoriza a los estados y a los municipios para contraer obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, de conformidad con las bases y montos que establezcan las

Artículo 115. DOF 3-II-1983. Reforma integral sobre la organización, atribuciones y funcionamiento de los municipios. Incluye la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos o de sus integrantes.

Artículos 17, 46, 115 y 116. DOF 17-III-1987. Establece las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, así como que la independencia de magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones debe estar garantizada por las constituciones y leyes de las mismas.

Artículos 27, párrafo 3º, y artículo 73, fracción XXIX-G. DOF 10-VIII-1987. La nación tiene el derecho de preservar y restaurar el equilibrio ecológico. El Congreso de la Unión expedirá leyes sobre protección del ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico, con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123. DOF 31-XII-1994. Reforma judicial. Reduce el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y modifica la manera de nombrarlos. Crea el Consejo de la Judicatura Federal. Incorpora la controversia constitucional y la acción de inconstitucional. Las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del ministerio público pueden ser impugnadas. El nombramiento presidencial de procurador general de la República debe ser ratificado por la Cámara de Senadores. El Congreso de la Unión queda facultado para legislar en materia de seguridad pública y establecer las bases de colaboración entre las autoridades federales, de las entidades federativas y de los municipios.

Artículo 73, fracciones XXIX-H y XXIX-I. DOF 28-VI-1999. Faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección civil y para establecer las bases de la colaboración entre las autoridades federales, las entidades federativas y los ayuntamientos.

Artículo 73, fracción XXIX-J. DOF 28-VI-1999. Faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de deporte, establecer la colaboración entre los tres órdenes de gobierno y la participación de los sectores social y privado.

Artículo 115. DOF 23-XII-1999. Reforma municipal para ampliar las atribuciones en materia de servicios públicos de los ayuntamientos. Precisa el carácter de gobierno del ámbito municipal.

Artículo 73, fracción XXIX-K. DOF 29-IX-2003. Faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre turismo, estableciendo la colaboración entre los tres órdenes de gobierno y la participación de los sectores social y privado.

Artículo 73, fracción XXIX-L. DOF 27-IX-2004. El Congreso de la Unión queda facultado para legislar sobre pesca y acuacultura,

Municipalistas y municipalismo en México

así como para establecer la competencia entre los tres ámbitos de gobierno y la participación de los sectores social y privado.

Artículo 18, párrafos 4º, 5º, 6º. y los últimos dos. DOF 12-XII-2005. Establece la obligación de los tres órdenes de gobierno de implantar un sistema de justicia penal para adolescentes.

Artículo 105, fracción II, inciso g). DOF 14-IX-2006. Faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad cuando las leyes o tratados vulneren derechos humanos. También quedan facultados para hacerlo los organismos locales en la materia tratándose de la legislación de las entidades federativas.

Artículo 6º, 2º párrafo. DOF 20-VII-2007. Determina las bases y los principios para el acceso a la información de los tres ámbitos de gobierno.

Artículo 99, fracción IV. DOF 27-IX-2007. Para impugnar las resoluciones definitivas de las autoridades electorales de las entidades federativas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe haber sido violado un precepto constitucional.

Artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134. DOF 7-V-2008. Faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno. Modifica los plazos para la presentación y revisión de la cuenta pública. Fortalece las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.

Artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127. DOF 24-VIII-2009. Establece las bases para las remuneraciones de los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la del presidente de la República.

Artículo 73, fracción XXIX-R. DOF 27-XII-2013. Faculta al congreso para expedir la ley general que armonice y homologue

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

Artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122. DOF 10-II-2014. Reforma política. Crea el Instituto Nacional Electoral. Autoriza la reelección consecutiva de senadores, diputados, federales y locales, y miembros de los ayuntamientos. Otorga autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Modifica la fecha de inicio del cargo de presidente de la República. Faculta al Congreso de la Unión para ratificar a determinados secretarios de Estado. Crea la Fiscalía General de la República como órgano autónomo.

Artículo 4º. DOF 17-VI-2014. Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata después de su nacimiento. La primera copia del acta de nacimiento será gratuita.

Artículo 108, tercer párrafo. DOF 17-VI-2014. Incluye a los integrantes de los ayuntamientos entre los servidores públicos responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Artículo 2º., apartado A), fracción III. DOF 22-V-2015. Determina que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como para acceder y desempeñar cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados. Además, ordena que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar sus derechos políticos electorales en la elección de sus autoridades municipales.

Artículos 25, 73, 79, 108, 116 y 117. DOF 26-V-2015. Reforma en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

Municipalistas y municipalismo en México

Artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122. DOF 27-V-2015. Reforma para el combate de la corrupción. Se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar: “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”.

Artículos 2º., Apartado A, fracción III y Apartado B, párrafos primero y segundo, fracción IX; 3º., párrafo primero y las fracciones III y VIII; 5º., párrafo segundo; 6º., Apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y sexto; 17, párrafo séptimo; 18, párrafos tercero y cuarto; 21, párrafos noveno y décimo, inciso a); 26, Apartado B, párrafo primero; 27, párrafos quinto y décimo, fracción VI, párrafos primero y segundo; 28, párrafos noveno y vigésimo tercero, fracción VII; 36, fracción IV; 40; 41, párrafo primero, así como la Base II, párrafo segundo, inciso a), y la Base III, Apartado A, párrafo cuarto y Apartado C, párrafo segundo; 43; 44; 53, párrafo primero; 55, párrafo primero, fracciones III y V, párrafos tercero y cuarto; 56, párrafo primero; 62; 71, fracción III; 73, numerales 3º., 6º. Y 7º., IX, XV, XXI, inciso a), párrafo segundo, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P y XXIX-T; 76, fracciones IV, V y VI; 79, párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo; 82, fracción VI; 89, fracción XIV; 95, fracción VI, 101, párrafo primero; 102, Apartado A, párrafos primero y cuarto, y Apartado B, párrafos quinto y undécimo; 103, fracciones II y III; 104, fracciones III y VII; 105, párrafo primero, fracción I, incisos a), b), d), f), g) y h); 106; 107, fracción XI; 108, párrafos primero, tercero y cuarto; 110, párrafos primero y segundo; 111, párrafos primero y quinto; la denominación del Título Quinto; 115, fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo; 117, fracción IX, párrafo segundo; 119, párrafo primero; 120; 121, párrafo primero y fracciones I, III, IV y V; 122; 123, párrafo segundo, Apartado A, fracción XXXI y Apartado B, primer párrafo y fracciones IV, párrafo segundo y XIII párrafos segundo y tercero; 124; 125; 127, párrafo primero y fracción VI del párrafo segundo; 130, párrafo séptimo; 131, párrafo primero; 133; 134, párrafos primero, segundo, quinto

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

y séptimo; y 135, párrafo primero; y se derogan la fracción IX del artículo 76; y los incisos e), f) y k) de la fracción I del párrafo segundo, y el inciso e) de la fracción II del párrafo segundo, del artículo 115. DOF 29-I-2016, edición vespertina. En materia de la reforma política de la Ciudad de México.

Referencias consultadas

- Acosta Romero, Miguel et ál. (1986), La Reforma Municipal en la Constitución, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Aragón Salcido, María Inés (1995), El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?, Instituto Sonorense de Administración Pública, A. C. -Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México.
- Betanzos Torres, Eber Omar y Gómez González, Arely (coordinadores del volumen) (2012), Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., México.
- Castro Lozano, María del Rosario y Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coordinadores) (2010), Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales, Secretaría de Gobernación, México.
- Centro de Estudios de Administración Municipal (1987), Manual de Reglamentación Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.-Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., México.
- Faya Viesca, Jacinto (1996), La Reforma Constitucional del Nuevo Federalismo, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política y Administrativa, núm. 1, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C.- Asociación Mexicana de Egresados del Instituto Nacional de Administración Pública de España, A. C., Querétaro.
- Gámiz Parral, Máximo N. (1990), Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Universidad Nacional Autónoma De México, México.
- Hernández-Gaona, Pedro Emiliano (1991), Derecho Municipal, Serie A: Fuentes b) Textos y estudios legislativos, Núm. 82, Instituto de Investigadores Jurídicos, Universidad Nacional Autónoma De México, México.

Municipalistas y municipalismo en México

- López Sosa, Eduardo (1999), Derecho Municipal Mexicano, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Morales Torres, Óscar (2015), Guía para la elaboración de reglamentos municipales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Toluca.
- Olivos Campos, José René (2011), Derecho Municipal, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia.
- Péreznieto Castro, Leonel (compilador) (1987), Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Poom Medina, Juan (2007), La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- Procuraduría General de la República (1985), Obra Jurídica Mexicana, 3 tomos, Talleres Gráficos de la Nación, México, tomo II, pp. 1929-1948 y tomo III, pp. 2137-2177.
- Quintana Roldán, Carlos F. (2011), Derecho Municipal, 10^a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita (1985), Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S. A., México, p. XXIV.
- Robles Martínez, Reynaldo (1987), El Municipio, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Ruiz Massieu, José Francisco (1986), Estudios de Derecho Público de Estados y Municipios, Editorial Porrúa, S.A., México.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (1983), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México.
- Secretaría de Gobernación (1982-1984), Democratización Integral: Reforma Municipal, Talleres Gráficos de la Nación, México.
- Secretaría de Gobernación (1985), La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Textos Municipales, núm. 12, México.
- Secretaría de Gobernación (1985), Las reformas constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales.

José Chanes Nieto
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Textos Municipales, núm. 3, Centro Nacional de Estudios Municipales, México.

Secretaría de Gobernación (1988), “La Reforma Municipal”, en Renovación Política, Cuadernos de Renovación Nacional, núm. I, Secretaría de Gobernación-Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México.

Ugarte Cortés, Juan (1985), La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio, Editorial Porrúa, S. A., México.

Venegas, Rubén Geraldo (1986), Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México.