

Reynaldo Robles Martínez

Alejandro Espinosa Ramírez

Emilia Durán Ramírez

Introducción

En este capítulo, reservado para Reynaldo Robles Martínez, se ofrecen dos apartados, uno, para describir aspectos importantes de su vida y de su formación académica y, otro, para dar cuenta de su obra municipalista y la complementaria. Podrá advertirse que aunque su obra fue cuantitativamente breve, su grandeza se fue construyendo a base de una difusión importante, de tal manera que ha sido infaltable en las referencias jurídicas sobre el municipio.

Algunos rasgos personales

Reynaldo Robles Martínez fue licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se desempeñó como catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de México, primero como Profesor de asignatura, desde junio de 1981 y, posteriormente, como Profesor de Tiempo Completo en la misma institución desde 1996; además fue profesor del Colegio Mexiquense y profesor visitante de diversas universidades del interior del país, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Tlaxcala, por mencionar algunas.

En el ámbito profesional el Dr. Reynaldo Robles desempeño diversos cargos entre los que se cuentan los siguientes: de 1970 a 1971 fue asesor jurídico del Gobierno del Estado de México; de 1974 a 1975 fue Jefe de Departamento Jurídico del H. Ayuntamiento de Toluca; de 1976 a 1978 se desempeñó como Síndico Procurador del mismo Ayuntamiento; además, durante este mismo periodo fue integrante del Consejo Directivo del

Alejandro Espinosa Ramírez
Emilia Durán Ramírez

ISSEMYM; en el año de 1977 fue Jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas delegación Estado de México; en 1983 ocupó la Jefatura de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico delegación Estado de México; de 1983 a 1985 Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes delegación Estado de México; en 1990, Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de México; de 1992 a 1993 fue Subprocurador de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y de 1995 a 1999 Coordinador de Asuntos Jurídicos de la Gubernatura.

Además, el Dr. Reynaldo Robles formó parte del Consejo Directivo 2013-2016 del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. y en 1975 fue Presidente del Colegio de Abogados del Estado de México.

La obra del Dr. Robles

Por lo que respecta a su producción científica el Dr. Robles Martínez cuenta con la publicación de diversos artículos entre los que destacan: *“La Constitución de 1827 del Estado de México y sus Reformas”* en junio de 2001; *“Comentarios al libro Características de la demanda de Transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca “ZMTC”*; y el artículo *“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México reformada el 14 de Octubre de 1870 y publicada el 1° de diciembre del mismo año Toluca: 1870”*, en octubre-diciembre del mismo año, y el artículo *“Federalismo”*, en abril-julio de 2004, todos ellos publicados en la Revista Iniciativa del Instituto de Estudios Legislativos.

Asimismo, de acuerdo con la base de datos de la biblioteca “Dr. Jorge Carpizo” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Reynaldo Robles cuenta con varios artículos vinculados a la institución del municipio como: *“Reformas constitucionales a la organización municipal”* publicado en la revista Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de

Municipalistas y municipalismo en México

México de marzo-abril de 1995; “Fortalecimiento del orden jurídico que regula al municipio en el Estado de México” publicado en la Revista Legislación Mexiquense de septiembre-octubre de 2003; “El fin del municipio”, publicado en la Revista Prospectiva Jurídica de enero-junio 2012 y “La función legislativa del municipio”, publicado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

También cuenta con una participación en la obra colectiva *“La Reforma de Estado y el Nuevo Federalismo”*, editado por la Comisión Especial para la Reforma del Estado de Oaxaca, en el año 2008; asimismo publicó el libro *“Las Constituciones del Estado de México y sus Reformas 1824-2008”* editado por el Instituto de Estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México en el año 2008; finalmente mención especial merece su obra paradigmática *“El Municipio”*, publicado por la editorial Porrúa en el año de 1987, debido a que es un referente de consulta obligado para estudiantes que incursionan en el estudio de ésta institución jurídica por su claridad metodológica.

El Dr. Reynaldo Robles Martínez fallece el 18 de agosto de 2016, trascendiendo por todas y cada una de sus aportaciones al derecho municipal, tanto en el campo de la investigación como en la práctica cotidiana del ejercicio profesional de la abogacía.

La obra de Reynaldo Robles Martínez *“El municipio”*, cuya primera edición data de 1987, fue revisada y actualizada por su autor a lo largo de nueve ediciones posteriores; cabe mencionar que su contenido está dirigido a un público afín a la ciencia jurídica, por la simple razón del perfil profesional del doctor, sin embargo no deja de ser una obra de consulta obligada para cualquier estudioso de la institución del municipio, ya que la sencillez y claridad en su argumentación la han catalogado como básica y por ello ha trascendido no obstante el paso de los años y la aparición de nuevas obras.

El libro está estructurado en ocho capítulos; en el primero de ellos, denominado Enfoque Científico, el autor hace patente la

Alejandro Espinosa Ramírez
Emilia Durán Ramírez

necesidad que tiene el hombre de explicar qué es el derecho, cuál es su objeto, su función, sus antecedentes, su origen, su formación y evolución; en consecuencia ha sistematizado el derecho dividiéndolo en ramas, surgiendo así el derecho municipal que tiene como objeto regular al municipio, mismo que define Reynaldo Robles como *“el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos municipales o bien, con los particulares”* (2003: 4).

Además Reynaldo Robles señala en este mismo capítulo que al municipio, como objeto de estudio del derecho municipal, se le puede estudiar desde dos puntos de vista; por un lado, como un hecho objetivo, es decir, como algo real y no como una abstracción que sólo existe en la mente del ser humano; y por otro lado, como una realidad jurídica perteneciente al mundo del deber ser, ya sea como objeto o sujeto con derechos y obligaciones.

De igual forma, con un enfoque científico refiere algunas razones por las cuales el derecho municipal está considerado dentro de la ciencia jurídica; así como la relevancia de su autonomía como rama del derecho en el ámbito didáctico. También analiza la relación que tiene el derecho municipal con otras ramas del derecho como el constitucional, administrativo, financiero, económico y electoral. Y finalmente refiere las fuentes de este derecho, tanto de su origen histórico, sociológico y filosófico; así como las fuentes directas e indirectas de conocimiento e incluso de los actos de autoridad e interpretación e integración de las normas que lo complementan.

Por lo anterior, podemos mencionar que el capítulo está encaminado a ubicar al municipio como objeto de estudio del derecho municipal, aunque propiamente la obra no es exclusiva de éste, de tal suerte que se analiza al municipio bajo la arista del mundo de las normas jurídicas.

Municipalistas y municipalismo en México

En el segundo capítulo, el autor aborda algunas generalidades, tales como la conceptualización del término municipio, para lo cual analiza diversas definiciones de autores como: Martingnac, Cuesta, Colmerio y Adolfo Posada, quienes en sus definiciones destacan el elemento humano y el vínculo social que de él se deriva; un segundo grupo de autores acentúan en sus definiciones el elemento físico del municipio, es decir, el territorio, entre los que se cuentan Reynaldo Pola y Mendieta y Núñez; un tercer grupo de autores, apunta Reynaldo Robles, proponen sus definiciones haciendo énfasis en el elemento teleológico del municipio, como son Fabián Onsari, Gabino Fraga y Miguel de la Madrid.

En consecuencia, mediante el uso del método comparativo, Robles Martínez propuso su propia definición diciendo que *“El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”* (2003:31).

También en este capítulo Reynaldo Robles aborda el tema relativo a la naturaleza jurídica del municipio en México, haciendo alusión a las dos corrientes que existen a este respecto; a saber, las que ven al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública y las que ven al municipio como un nivel de gobierno; esgrimiendo sendos argumentos para desvirtuar la primera de las posturas y posteriormente arribar a la conclusión de que el municipio es un nivel de gobierno, tomando como base el análisis de diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; quedando asentado en la definición que formuló acerca del municipio.

Al respecto, podemos aseverar que la propuesta, de que el municipio es un nivel de gobierno, fue el gran aporte de Reynaldo Robles al municipalismo en México, tal como lo afirma Carlos

Alejandro Espinosa Ramírez
Emilia Durán Ramírez

Quintana Roldan, al prologar la primera edición de la obra de Robles (2003: IX-X), y con posterioridad lo reitera, Carlos Quintana, en su obra *Derecho Municipal* al manifestar: “nos afiliamos a la idea de estimar que es el municipal el primer nivel de gobierno, porque sin duda es el más cercano a la población, tanto por su diseminación por todo el territorio nacional, como por el tipo de servicios básicos que atiende” (2005: 17).

De igual forma, el autor analiza el tema relativo al origen del municipio aludiendo las tesis que se han formulado al respecto, tales como: la jurídica, la sociológica y la ecléctica, refutando estas dos últimas al considerarlas inaceptables, adoptando su posición personal en favor de que el municipio es una creación jurídica; esta postura es respetable pero también podría ser refutada por otros estudiosos del tema ya que la norma jurídica, de acuerdo al proceso histórico del municipio, sólo lo reconoció (reconoce) institucionalmente.

Finalmente en este segundo capítulo Robles Martínez realiza un esbozo acerca del surgimiento del municipio en Roma, en España y en Francia.

Continuando con la estructura de la obra de Reynaldo Robles, el tercer capítulo lo dedica al estudio exhaustivo del desarrollo histórico del municipio en México, comenzando con la narrativa de cómo se instaló el primer municipio en tierras mexicanas a manos de Hernán Cortés, quien en un principio fue auspiciado por el Gobernador de Cuba Diego de Velázquez para realizar dicha empresa, apuntando nuestro autor, que la fundación del primer ayuntamiento fue más por razones políticas y militares a través de actos simulados para satisfacer los requisitos de la conquista (2003: 82).

Posteriormente hace referencia a la forma de gobierno del municipio colonial donde los cargos de regidor, escribano, alguacil y fieles ejecutores, entre otros, eran vendidos al mejor postor; también hace alusión al cabildo de indios y al cabildo español y a las funciones que éstos tenían en el ámbito administrativo, legislativo y judicial.

Municipalistas y municipalismo en México

Por lo que respecta a la etapa del México independiente, el recorrido histórico se basa en el análisis de diversas normativas, tales como la Constitución de Cádiz de 1812 que reguló al municipio en catorce de sus artículos, señalando que los ayuntamientos se encargarían del gobierno interior de los pueblos, se estableció la integración y facultades de éstos; preceptos que fueron conservados y aplicados hasta 1821, fecha en la que se generó una regulación propia del municipio.

Cabe destacar que el autor, bajo el hilo conector, refiere que la Constitución de Apatzingán de 1814, a pesar de su no vigencia, omitió la regulación directa de esta institución a diferencia del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1821 que sí lo contempló, al igual que la Constitución de 1824, aunque a libertad de las entidades federativas, razón por la que enseguida el autor procede a la revisión de la Ley Orgánica donde se reguló al municipio en el caso del Estado de México.

De la misma manera, la Constitución de 1836 señaló que “*habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos*” (Robles, 2003:112), estableció la forma de su integración y la forma de elección, entre otros aspectos, razón por la cual se le otorga el mérito de ser la primera que reguló de manera directa al municipio durante esta etapa. Por su parte las Bases Orgánicas solo se remitieron, en un solo artículo, a dar vida a los municipios de una manera indirecta, al igual que la Constitución de 1857.

A diferencia de las Constituciones antes referidas, la de 1917 fue la que desarrolló al municipio de una manera más precisa, ya que se consideró al municipio “independiente” como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana; independencia no sólo política sino también económica (Robles, 2003: 127), motivos por los cuales el autor analiza tanto el proyecto de dicha Constitución así como algunos debates suscitados en torno a su aprobación.

Finalmente en este capítulo Reynaldo Robles analiza y comenta las diferentes reformas que ha tenido el artículo 115

Alejandro Espinosa Ramírez
Emilia Durán Ramírez

constitucional, enfatizando las diferencias del contenido del precepto constitucional. Por lo anterior es preciso hacer notar la pasión del autor por la institución del municipio, pues trata de desentrañar los más mínimos detalles y sucesos que acompañaron al municipio en su evolución histórica.

El cuarto capítulo Reynaldo Robles lo dedica al análisis de los elementos básicos que conforman al municipio, es decir, la población, el territorio y el gobierno; en relación al primero señala que el municipio como célula de organización requiere de una población, sin embargo ésta debe estar unida por vínculos que identifican a dicha población como el lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, la religión, lazos de sangre, entre otros, conformando relaciones de vecindad la cual no se ve reflejada en las leyes municipales, apunta el autor, sino en la práctica cotidiana de convivencia; y puntualiza que las leyes orgánicas de las diversas entidades federativas al referirse a la población sólo regulan la forma de adquirir y perder la vecindad así como los derechos y obligaciones de los habitantes, aseverando que la vecindad es el vínculo más importante en el municipio, de la mayor o menor unidad de los vecinos depende la fortaleza del municipio (2003: 229).

En relación al segundo de los elementos del municipio, el autor señala que el territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; y que a aquél sólo le corresponde la superficie terrestre, excluyendo del territorio municipal el espacio aéreo, el marítimo y el subsuelo, los cuales pertenecen a la federación.

Por último, al referirse al elemento relativo al gobierno del municipio, comenta el autor cada uno de los principios constitucionales, de carácter político como administrativo y económico, que conciernen a la obligación de las entidades federativas a establecer como base de su división territorial, política y administrativa al municipio libre, al ayuntamiento como el órgano de gobierno de tipo colegiado, de elección popular, así como los principios electorales; a la personalidad que tiene el municipio como persona colectiva de derecho público; a la

Municipalistas y municipalismo en México

facultad reglamentaria; así como a los principios en materia de servicios públicos y los relativos a la materia hacendaria.

El quinto capítulo, Robles Martínez lo dedica al estudio del órgano de gobierno del municipio que es el Ayuntamiento, precisando algunos aspectos tales como su integración, la calificación de la elección del ayuntamiento, el funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos y sus servidores públicos. En este apartado el autor nos define al ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, que se integra con individuos de elección popular, que es el máximo órgano del gobierno municipal y que tiene la representación de éste (2003: 267-268).

Señala que los ayuntamientos se integrarán, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, con un presidente y el número de síndicos y regidores que la ley determine, lo cual estará en función al número de habitantes que tenga cada municipio. En relación a la calificación de la elección de los ayuntamientos, el autor nos hace saber que de conformidad con la reforma constitucional de 1996, ésta es realizada por un órgano municipal electoral autónomo que califica y declara la validez de las elecciones, así como la asignación de regidores de representación proporcional, con lo cual se abandona el anterior sistema de calificación por órgano político o de auto calificación.

En cuanto al funcionamiento de los ayuntamientos, Reynaldo Robles menciona que éste es a través de sesiones denominadas “cabildo” y que pueden ser de diferentes tipos: cabildos ordinarios, extraordinarios, solemnes y permanentes. Los primeros son aquellos que se celebran periódicamente y en las fechas señaladas por la ley para desahogar todos los asuntos que son competencia del ayuntamiento; serán extraordinarios cuando haya que resolver asuntos que no admiten demora y se tratan como único punto en el orden del día; los solemnes son los que revisten un protocolo especial dada su importancia, y los permanentes serán cuando la naturaleza de un asunto requiera de una atención prolongada.

Alejandro Espinosa Ramírez
Emilia Durán Ramírez

Por lo que respecta a las atribuciones del ayuntamiento, en primer término se refieren las de tipo hacendaria, que son las que tienen relación con la percepción, administración, distribución y erogación o utilización de los recursos que integran el patrimonio de un ente público, en este caso, del municipio; de tal suerte que el autor se remite a señalar cómo se integra dicha hacienda pública que hoy día se ha denominado “libre”, en términos del artículo 115 constitucional, y que se constriñe a los rendimientos de sus bienes, contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecen a su favor como son las participaciones federales, los derivados de la prestación de servicios públicos, entre otros, señalando su estricta limitación en esta materia (Robles, 2003: 280-281).

También se refieren las atribuciones en materia de desarrollo urbano, que permiten al municipio planear su progreso urbanístico mediante la implementación de mecanismos, técnicos y administrativos para lograr mejores condiciones de vida a sus pobladores; de igual forma, en lo que respecta a su reservas ecológicas y territoriales, zonas conurbanas y zonas federales que se encuentren dentro del territorio municipal; dando origen a las atribuciones concurrentes entre la Federación, Estados y Municipios (Robles, 2003: 283-284).

Por otra parte, el autor indica lo relativo a la prestación y regulación de los servicios públicos que se encuentran a cargo de los municipios, mismos que permiten de manera esencial una vida digna a los habitantes de su comunidad, tales como el agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; todos ellos servicios fundamentales de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas y territoriales, así como su capacidad administrativa y financiera, los cuales, como acertadamente lo señala Robles Martínez, son enunciativos y no limitativos, ya que pueden verse ampliados previa determinación de las legislaturas locales (Robles, 2003: 286-290).

Asimismo, se abordan las atribuciones inferidas de los artículos constitucionales: 3º, 73 fracción XXV y 31 fracción II, para

Municipalistas y municipalismo en México

impartir educación por parte de los municipios, instrucción cívica y militar, respectivamente; así como la atribución de aplicar sanciones en materia administrativa derivada del artículo 21 constitucional.

El capítulo sexto está dedicado a la función administrativa y el séptimo a la función legislativa y jurisdiccional del municipio; por lo que respecta a la primera Reynaldo Robles va delimitando las atribuciones subjetivas sobre este ámbito, es decir, qué corresponde a cada uno de los servidores públicos de manera objetiva y subjetiva, como a la presidencia municipal-presidente municipal, secretaría del ayuntamiento-secretario municipal, regiduría-regidor, sindicatura-síndico, tesorería-tesorero, etc. En cuanto a la función legislativa, el autor primeramente hace una distinción entre acto legislativo y acto reglamentario, concluyendo que el primero le es propio a un órgano legislativo más no a un órgano administrativo como lo es el municipio, pero no obstante ello, su postura infiere una defensa hacia la importancia de los municipios en esta materia, señalando que de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 constitucional, los ayuntamientos tienen facultad para aprobar los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas, en sus respectivas jurisdicciones, cuya trascendencia es igual a la de una ley (Robles, 2003:355-361).

Por lo que respecta a la función jurisdiccional el autor dice que ésta consiste en conservar el orden jurídico resolviendo las controversias que se susciten entre los habitantes que se relacionan en su territorio o bien en la llamada vecindad, dando así un enfoque demasiado genérico ya que con base en el principio de división de poderes, ésta sólo es atribuible a los órganos jurisdiccionales como más adelante lo refiere en cuanto a la enunciación de la modalidad de solución a conflictos en el contencioso administrativo.

En relación a las funciones legislativa y jurisdiccional, el optimismo de Reynaldo Robles no es compartido, al afirmar que,

Alejandro Espinosa Ramírez
Emilia Durán Ramírez

en relación a la primera, los bandos municipales, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas creadas por el municipio tienen igual trascendencias a la de una ley; tampoco se comparte el criterio de que el municipio ejerce la función jurisdiccional cuando los órganos municipales resuelven los conflictos suscitados entre los habitantes del municipio con motivo de la vecindad o cuando se cuestionan los actos de la administración pública, pues como lo señala Alfonso Nava Negrete *“el municipio tiene suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial y sólo se presenta a los ojos de la comunidad con su potestad administrativa, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos”* (1997: 2166).

Finalmente, Reynaldo Robles en su capítulo octavo hace un estudio de derecho comparado entre países como Gran Bretaña, Alemania, España, Francia, Estados Unidos de Norteamérica, Cuba, República Dominicana, Colombia, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Perú, Chile y Argentina; donde Gran Bretaña resulta un modelo interesante sobre el manejo del ayuntamiento, ya que como lo refiere el autor, años posteriores a la Segunda Guerra Mundial ocupó un lugar privilegiado al proporcionar los servicios más esenciales e importantes en la vida del ser humano; sin embargo hoy día se ha transitado a una nueva etapa en donde el ayuntamiento se convierte en un vigilante o supervisor del trabajo realizado por particulares, compañías privadas, asociaciones, etc., disminuyendo de esa manera costos de muchos servidores públicos. En Alemania se destacan formas de gobierno municipal como el de Corporación y el de Sistema de Consejo Municipal que funcionan de diversa manera de acuerdo a la zona geográfica. El municipio español con muchas similitudes al mexicano, etc., así como en los países latinos.

Por lo anterior, podemos concluir que Reynaldo Robles Martínez fue un municipalista paradigmático y gran defensor de la institución del municipio, de tal suerte que su obra ha sido y sigue siendo una importante fuente de consulta para muchos estudiosos de la institución.

Municipalistas y municipalismo en México

Referencias consultadas

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1997). “*Municipio*” en Diccionario Jurídico Mexicano. México, Porrúa-UNAM.
- Nava Negrete, Alfonso. (1997). Diccionario Jurídico Mexicano. México, Porrúa-UNAM.
- Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2005.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2003.
http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/aspirantes/SintesisCurricular/Mexico_RoblesMartinezReynaldo.pdf
<http://iapem.mx/pdfs/Consejo-Directivo.pdf>
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1736/26.pdf>
<http://132.248.42.11:8991/cgi-bin/multibasealeph/frames.pl?pala-bra=reynaldo+robles&campo=Todos&adjacent=false>