

Carlos F. Quintana Roldán

Carlos Ricardo Menéndez Gámiz

Introducción

En este capítulo han bastado dos apartados para exponer la personalidad intelectual de Carlos F. Quintana Roldán, uno, para dar cuenta de su formación y trayectoria y, otro, para explicar su contribución al pensamiento municipalista. Pero, la simbiosis de ambos segmentos habla de la consistencia que el Dr. Quintana ha logrado a lo largo de su vida, vale decir, que en él no se encuentran movimientos disruptivos y sí una riqueza intelectual cuyo análisis resulta siempre incompleto. Estas líneas, de acuerdo con el objetivo del libro *El municipalismo y los municipalistas en México*, se dedican a la vertiente municipalista del Dr. Carlos Quintana Roldán, pero es necesario advertir que su vida y obra es de márgenes mucho más amplios.

Formación y trayectoria

El Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán nació el 4 de junio de 1946 en Temascalcingo Estado de México, México.

Su licenciatura en Derecho la realizó en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), egresó en el año 1971 con el grado de Licenciado en Derecho.

Con gran entusiasmo, en septiembre de 1985 concluye sus estudios de especialización en Derecho Constitucional y Administrativo, en la Facultad de Derecho de la UNAM, y recibe una mención honorífica.

En agosto de 1987 obtiene el grado de Maestro en Derecho con mención honorífica por parte de la Facultad de Derecho, de la UNAM, obtiene además la cédula profesional de estudios de Maestría. Concluyendo su maestría, continuó con sus estudios de posgrado para obtener el grado de Doctor en Derecho, mismo

que logró en febrero de 1991, y una vez más con Mención Honorífica de la Facultad de Derecho.

A través de su fructífera y larga trayectoria de trabajo académico y de investigación, el Dr. Quintana Roldán logra el reconocimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y su ingreso al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel uno. El historial y su excelente desempeño académico, que ha sido coronado con su pertenencia al SNI, tiene sus raíces en el año 1972, en el que inicia su labor docente en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Es un destacado profesor de carrera en la Facultad de Derecho de la UNAM, en Licenciatura y Posgrado, en la cual imparte las materias de Sociología General y Jurídica; Derecho Municipal; Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; Derecho Laboral y Burocrático; y Derechos Humanos.

También fungió como Profesor visitante en distintas universidades en todo el país, entre las cuales destacan: La Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, y la Universidad Autónoma de Guanajuato.

Su labor académica también define al Dr. Quintana Roldán como un académico de excelencia, entre 1979 y 1982 formó parte Integrante del Consejo Técnico de la Facultad de Derecho.

Entre 1982 y 1985 se desempeñó como Secretario Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, y en el periodo 1985 a 1987 fue Director General de Recintos Culturales, Recreativos y Deportivos de la UNAM.

Esta sólida y larga experiencia son el telón de fondo para el arribo del Dr. Quintana Roldán como Coordinador del Doctorado por Investigación, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, cargo que desempeñó durante el periodo 1994-1995.

Municipalistas y municipalismo en México

Su nombre ha sido parte, en los años 2000 y 2008, de las ternas propuestas por el Rector de la UNAM para ser designado como Director de la Facultad de Derecho.

El Dr. Quintana también ocupó el cargo de Presidente de El Colegio Mexiquense, A. C., entre 2002 y 2006, institución reconocida por el CONACYT como de excelencia.

Integrante de Número de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho; del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); del Instituto de Administración del Estado de México (IAPEM); del Colegio de Profesores en Derecho Constitucional y de Profesores de Sociología General y Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM.

En sus actividades profesionales como Licenciado en Derecho, el Dr. Quintana Roldán, también posee una larga y sólida trayectoria laboral, la cual inicia en el periodo 1971-1975, como Secretario de Acuerdos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Durante el periodo 1976-1981, se desempeñó como Subdirector Jurídico-Contencioso, en la Secretaría de Educación Pública. Entre 1987 y 1989 colaboró como Secretario General del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.

A partir del año 1990, inicia su carrera en la Secretaría de Gobernación, que inició como Director de Coordinación Política con los Poderes de la Unión. Después, entre 1990 y 1991, fue Director de Coordinación Política con Entidades Federativas y Municipios. En 1992 es nombrado el Primer Director General de Asuntos Religiosos de dicha Secretaría.

El Dr. Quintana Roldán prestó, a partir de 1993, sus servicios profesionales en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). En los años 1993 y 1994, fungió como Director General del Ministerio Público en lo Civil y Familiar de esa Institución. En 1995 es nombrado Fiscal en la Delegación

Coyoacán y entre 1996 y 1997 ocupó el cargo de Supervisor General de Derechos Humanos de la misma PGJDF.

Más tarde, entre 1997 y 1998, es nombrado Coordinador General de Asesores de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A partir del año 2009 inicia una nueva etapa profesional en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues entre 2009 y 2015, funge como Magistrado Representante del Gobierno Federal de la Sexta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. A partir del año 2015 se desempeña como Magistrado Presidente en la Quinta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Además de las Menciones Honoríficas recibidas de la Facultad de Derecho de la UNAM, al presentar sus exámenes como Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho y Doctor en Derecho, el Dr. Quintana Roldán, ha recibido otras relevantes distinciones por su trayectoria, desempeño y aportes, como se detalla a continuación.

En 1993, se le otorgó la Cátedra de Excelencia Nivel III, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Dirección Adjunta de Investigación Científica).

Durante 1996, recibió el Premio PEMEX a la mejor dirección de tesis de licenciatura, otorgado por PEMEX y la Facultad de Derecho y fue nombrado Huésped Distinguido del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Tepic, Nayarit, México.

El día 9 de julio de 1997, en la Residencia Oficial de los Pinos, recibió la Presea al Mérito en la Investigación y Docencia Jurídica, otorgada por el Colegio de Abogados Foro de México, distinción que fue entregada por el Presidente de la República, Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León.

El 12 de junio del año 2002 se le otorgó la Presea al Mérito Docente, otorgada por el Colegio Mexicano de Abogados y

Municipalistas y municipalismo en México

recibida de manos del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, en la Residencia Oficial de los Pinos.

En el año 2004 logra su reconocimiento como miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, y también el reconocimiento “Perfil Deseable PROMEP”, por la Secretaría de Educación Pública Federal.

En el año 2007 recibe la Presea a la Sociología Jurídica, “Dr. Lucio Mendieta Núñez”, otorgada por la Legión de Honor Nacional de México, así como un merecido Reconocimiento por 35 años de servicio académico ininterrumpido en la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el 2008 recibió la Presea “Al Mérito Académico”, otorgada por la UNAM y la Asociación Autónoma del Personal Académico, y en enero del 2011 se le entregó el Reconocimiento por Trayectoria Académica, por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco; también se le entregó el Diploma como Miembro Honorífico de la Barra de Abogados de Temascalcingo, Estado de México.

En mayo del año 2012 recibió la Presea “Al Mérito académico” por 40 años de servicios docentes en la UNAM. En marzo del 2013, recibe el Reconocimiento otorgado por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), por sus 42 años de trayectoria profesional jurídica.

En octubre del 2016 recibió la acreditación como miembro distinguido del Cuerpo Colegiado Académico de la Facultad de Derecho de la UNAM, Ciudad Universitaria.

Contribución al pensamiento municipalista

La contribución del Dr. Quintana Roldán a la construcción del pensamiento municipalista de México se sustenta en una sólida formación como Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho de la Facultad de la UNAM. De fácil enumeración, pero no fácil o

sencillo resumir en unas cuantas cuartillas la gran complejidad de sus aportaciones a esta línea del pensamiento.

La producción de conocimiento especializado del Dr. Quintana Roldán es de diez títulos como principal autor o en coautoría, a continuación, se presentan los títulos, editoriales y años de publicación de sus obras:

1. Legislación Burocrática Federal (Porrúa, 1986).
2. Leyes laborales de los servidores públicos. Compilación nacional. (TFJCA, 2000).
3. El Municipio Libre Producto Genuino de la Revolución Mexicana (UNAM, 2010).
4. La Independencia de México a 200 Años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico. Coordinador (UNAM, 2010).
5. La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico. Coordinador (UNAM, 2010).
6. Derecho Municipal (Porrúa, 2011).
7. El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (TFJCA, 2013).
8. Historia de la Administración Pública Estatal, Tomo VII (INAP, 2014).
9. Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, UNAM. Sociología General y Jurídica. Jorge Moreno Collado, Elssie Núñez Carpizo, Carlos F. Quintana Roldán, Norma Dolores Sabido Peniche (Porrúa, 2016).
10. Derechos Humanos (Porrúa, 2016).

El Dr. Quintana Roldán tiene publicados cerca de tres decenas de capítulos de libros y más de dos decenas de artículos en revistas de índice y otros medios especializados y de divulgación general.

Un ángulo que merece un especial énfasis en la trayectoria del Dr. Quintana Roldán, es su amplia y profunda huella en la formación de recursos humanos en el campo del derecho público y la administración pública.

Municipalistas y municipalismo en México

Por ejemplo, en el nivel de educación superior, impartió cuatro materias: Sociología General y Jurídica, misma que impartió en 78 ocasiones; Derecho Municipal, que impartió 52 ocasiones; Evolución y Perspectivas del Municipio en México, impartido 62 veces; y la materia impartida por única vez, Los Desarrollos Urbanos en el Marco de la Legislación Municipal.

A nivel de Especialidad, impartió 34 veces el curso de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal en la UNAM; 28 veces el curso Régimen Jurídico Municipal; 28 veces el curso Derechos Humanos; y cuatro veces el curso del Marco legal del Municipio como Impulsor del Desarrollo Local.

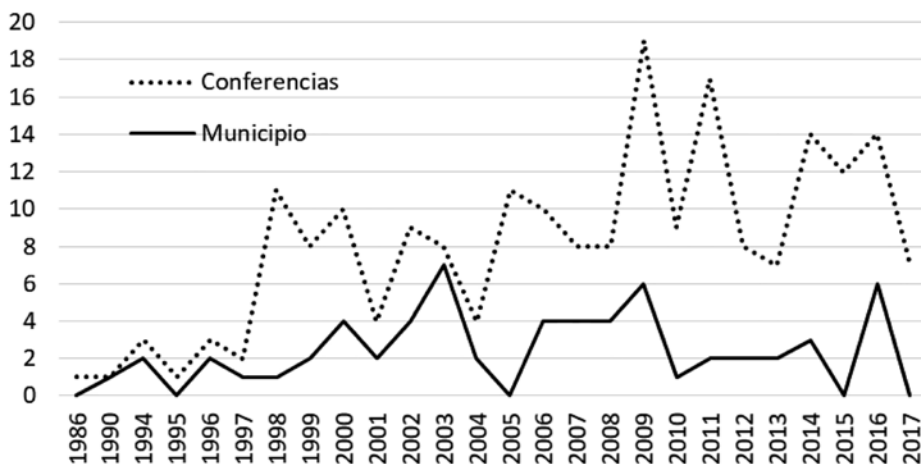
En el nivel de Maestría, el Dr. Quintana Roldán ha impartido nueve veces el curso de Derecho Municipal; diez veces el de Sociología Jurídica; cinco veces el de Políticas de Desarrollo Municipal; cuatro veces el de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; y una vez el de Derecho Público.

En el Doctorado, impartió cuatro veces el curso de Deontología de la Administración Pública Municipal; y una sola ocasión el curso de Sociología Jurídica y Temas Selectos de Derecho Social.

En el recorrido, largo y fructífero, de su vida académica y docente, dirigió 125 tesis de licenciatura, 46 de maestría y 22 de doctorado, en temas de su especialidad, como Derecho Municipal; Administración Municipal; Derechos Humanos; Derecho Burocrático; Sociología General; y Sociología Jurídica.

Además, entre el año 1986 y 2017, el Dr. Quintana Roldán ha brindado un total de 209 conferencias, nacionales e internacionales, lo que es indicador inequívoco de su entrega, compromiso y vocación de constructor y divulgador del conocimiento relevante en las materias de su especialidad. Además, se debe considerar que 62 de sus conferencias se dedicaron especialmente al pensamiento municipalista.

Figura 1. Total de Conferencias y las relacionadas con el municipalismo.



Fuente: Elaboración propia con base en Curriculum Vitae del Dr. Quintana Roldán

Más allá de este recuento curricular, considerado necesario para tener una idea de la ruta seguida por el Dr. Quintana Roldán en la construcción de su pensamiento, es pertinente revisar algunos de sus principales aportes al pensamiento disciplinar del municipalismo mexicano, desde luego, reconociendo las grandes dificultades que implica elegir entre varios de ellos.

Sin duda alguna, que todas las reformas al artículo 115 Constitucional han sido muy importantes y relevantes, de manera muy significativa la reforma del 1983, como lo ha señalado de manera clara y contundente el Dr. Quintana Roldán: “...la octava reforma al artículo 115 la que, de hecho, vino a operar un cambio completo en el texto de este precepto, al recoger añejas aspiraciones municipales que se hicieron manifiestas en ese tiempo en diversas consultas populares.” (Quintana; 2017, 31).

Sin duda, la octava reforma al 115, como él la denomina, se centró en romper el centralismo, en realizar una redistribución de competencias, y como lo señalaba la Exposición de Motivos de

Municipalistas y municipalismo en México

dicha reforma se planteó la “revisión de estructuras diseñadas en la Constitución vigente, para instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal, tanto en la autonomía económica como política”

Los alcances de la octava reforma al 115, como claramente lo señala nuestro autor,

En materia política se definió de mejor manera la integración de los Ayuntamientos, pero sobre todo se precisó el mecanismo para que pudieran proceder legalmente las figuras de suspensión, revocación y desaparición de los Ayuntamiento o del mandato de alguno de sus miembros estableciendo que se actualizarían solamente con el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado al que pertenezca el municipio, otorgándose al municipio y a los afectados el derecho de comparecer ante la Legislatura y aportar pruebas y alegatos (Quintana; 2017, 33).

Como lo señala el Dr. Quintana Roldán, se avanzó en lo legislativo al permitir a los municipios emitir sus bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos y circulares. Y, por otra parte, se enlistaron claramente los servicios públicos a cargo de la administración municipal.

También en materia fiscal, destaca Quintana Roldán, corresponde a los municipios los impuestos prediales, fraccionamiento o de división o consolidación de inmuebles, plusvalía y el de transmisión de dominio. Así como una serie de facultades en términos de constitución de reservas territoriales y de desarrollo urbano.

Una de las reflexiones formuladas sobre el papel, rol y competencias del municipio mexicano y que no radica en el artículo 115, es como acertadamente lo señala Quintana, la reforma de 1994 al artículo 105, mediante la cual los municipios

pueden “interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversias constitucionales tendentes a defender jurídicamente las competencias y facultades que les otorga la Ley Suprema, cuando éstas sean vulneradas, por las autoridades federales, estatales o aun por otros municipios.” (Quintana, 2017, 37).

De igual forma, Quintana Roldán destaca como de vital interés nacional y para la vida republicana de México, las reformas al artículo 108 constitucional del 17 de junio del 2014, y la del 29 de enero del 2016, mediante las cuales se incluyen como sujetos de responsabilidad política y administrativa a los integrantes de los Ayuntamientos y a los alcaldes por el uso indebido de los fondos y recursos públicos.

La reforma constitucional en materia de *Derechos Humanos y sus Garantías*, del 10 de junio del 2011, que modificó y adicionó once artículos constitucionales, como lo explica al decir que:

..toda autoridad , en el ámbito de su competencia, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca esta Ley (Quintana; 2017, 38).

Las reformas constitucionales al artículo 115, y de otros artículos concomitantes en materia de competencias y atribuciones de los municipios, reflejan grandes avances, que como bien concluye el Dr. Quintana Roldán: “..., dan gran significado para la vida institucional de los municipios mexicanos, lo que da la pauta para que los estados de la República, a su vez, hayan ido armonizando sus textos constitucionales a los preceptuados en la Constitución General” (Quintana; 2017, 38).

Si el análisis del Dr. Quintana Roldán al marco nacional del municipio es relevante y señala que las reformas constitucio-

Municipalistas y municipalismo en México

nales han devenido en la construcción del nuevo marco del federalismo mexicano, con una institución municipal renovada y modernizada, la realidad en los marcos legales de los estados no es de menor importancia como claramente lo ha hecho patente, en especial, en el caso de los municipios del Estado de México, en los cuales se ha desarrollado una amplia institucionalidad derivada de los cambios al marco legal municipal de 1983.

Es decir, que si los cambios centrales en el marco federal son relevantes, como bien lo señala el Dr. Quintana Roldán, los cambios y ajustes en el marco legal municipal en las entidades federativas también revisten gran importancia. Hay retos significativos en el actual municipio mexicano:

- 1) La pereza fiscal del municipio mexicano, que debe ser superada por constituir la fuente de ingresos más importante del municipio.
- 2) Anacronismos y deficiencias tecnológicas, tan característicos de los municipios.
- 3) Modernizar y actualizar los bandos y reglamentos municipales para lograr un verdadero Estado de derecho.
- 4) Asumir al municipio como escuela de la democracia, al ser el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.
- 5) Participación ciudadana efectiva, que supere la fase de solamente consulta.
- 6) Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno, para fortalecer la seguridad pública, sin que cargue con todas las culpas la policía municipal.

Una aportación, que el propio Dr. Quintana Roldán plantea a sus lectores, versa sobre la viabilidad y la pertinencia del Mando Único Policial, que propone la desaparición de las policías municipales para integrar un solo cuerpo de seguridad en cada estado y en la Ciudad de México. Al respecto, él destaca la siguiente reflexión:

“Las tareas de seguridad pública y su atención oportuna y legal son directrices de modernidad para la Nación y por ende para los municipios. Restaurar la confianza ciudadana y la

paz social resultan objetivos urgentes de lograr como base de una reconstrucción general de las condiciones necesarias para mejorar los niveles de vida de los distintos grupos sociales, quedándonos claro que el municipio, de una u otra manera, no podrá estar ajeno a participar en esta magna empresa en la que todos estamos comprometidos” (Quintana Roldán; 2017: 62)

Referencias consultadas

- Quintana Roldán, Carlos Francisco (1986). Legislación Burocrática Federal, Tercera edición, ISBN: 970-07-1156-0, Porrúa, México, 1986.
- (Coordinador), (2010). Leyes laborales de los servidores públicos. Compilación nacional, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tomo II, Segunda edición, ISBN: 970-9089-10-2, México, 2000.
- (2010). “El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana”. En: Quintana Roldán, Carlos F (Coordinador) (2010). La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico, Coordinador Ejecutivo de la Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana. UNAM. México.
- (2010). Derecho Municipal. Décima edición, ISBN: 970-07-4581-3, Porrúa, México.
- (2012). “El reconocimiento constitucional del Municipio. El caso de México”. En: Betanzos Torres, Eber Omar; Gómez González, Arely (Coordinadores). (2012). Volumen de la Obra Jurídica Enciclopédica Derecho Municipal. Porrúa / Escuela Libre de Derecho (Centro de Investigación e Informática Jurídica), México.
- (2015). Capítulo “El Desarrollo Constitucional del Municipio Mexicano”. En: Rendón Huerta Barrera, Teresita. (2015). Derecho Municipal Multinacional, Porrúa, México, 2015.
- (2017), Capítulo “El tratamiento académico del Municipio. El Colegio Mexiquense, A.C., a lo largo de tres décadas”.

Municipalistas y municipalismo en México

En: Guadarrama-Sánchez, Gloria. (2017). Instituciones, sociedad civil y políticas públicas. Trayectorias de Investigación. Primera edición, Publicaciones El Colegio Mexiquense, A.C., México.