

EL MUNICIPIO: BREVE INTRODUCCIÓN A SU HISTORIA Y RÉGIMEN JURÍDICO

Por supuesto, a Esperanza

SUMARIO: I. Introducción. II. Naturaleza jurídica del Municipio. III. Antecedentes constitucionales del Municipio en México. IV. El Constituyente y la Constitución federales de 1917. V. El Constituyente y la Constitución locales de 1917. La Representación Proporcional en el municipio guerrerense. Las reformas recientes al régimen municipal. VI. La Ley del Municipio Libre del Estado de Guerrero. VII. Evolución del municipio guerrerense. VIII. Necesidad del estudio del municipio guerrerense. IX. Fuentes para el estudio del municipio.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho constitucional, y también el administrativo, tienen en el municipio una de sus construcciones más *sui generis*. En México, a partir de la reforma constitucional de 1994 se delinearon las circunstancias necesarias para que el instituto municipal conociera de una preponderancia que no había tenido desde su aparición en el escenario jurídico y político mexicano. Nos referimos a la posibilidad de convertirse en partícipe de las controversias constitucionales planteadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tal determinación resultó trascendental al obtener el municipio, por vez primera, un mecanismo idóneo para defenderse frente a las trasgresiones constitucionales que podían provenir de autoridades federales o locales.

Más allá de la polémica que se genera en torno a la definición de su nueva naturaleza en el modelo federal mexicano, este hecho marca un parteaguas evidente que permite pensar en que estamos presenciando una lenta transición hacia gobiernos municipales consolidados. Se avizoran tiempos de cambio, en

los cuales el conocimiento de la institución municipal es un requisito indispensable para transitar a un cabal Estado de Derecho Democrático.

A pesar de lo anterior, hoy día el municipio sigue siendo, en muchos aspectos cruciales, la asignatura pendiente para el desarrollo del federalismo, al que apostaron los forjadores del México independiente. Diversas fueron las decisiones fundamentales adoptadas en la Constitución mexicana de 1917. El régimen municipal, el municipio libre, fue una de esas decisiones fundamentales que más tarde retomarían los Constituyentes locales y con la cual se pensaba fortalecer el sistema federal implantado en el naciente Estado mexicano en 1824.

El municipio, forma de organización territorial y administrativa en México, sigue en constante evolución. La reforma publicada en diciembre de 1999 da cuenta de ello,¹ y la subsiguiente adecuación de las legislaciones secundarias que se ocupan de esta institución, en el ámbito estatal, forma parte de las preocupaciones jurídicas de muchos estudiosos del derecho municipal. Por ello, las líneas que siguen retoman la institución municipal en los constituyentes, federal y local, de 1917, mismos que habrían de formar las Constituciones que aún hoy día, rigen los destinos del estado mexicano y de nuestra entidad federativa, Guerrero.

Animado por tales circunstancias, este trabajo presenta un recorrido por la evolución que ha sufrido el municipio tanto en el ámbito nacional, como, y quizá la parte que menos se conoce, en el ámbito local, y al final ofrecemos algunas reflexiones sobre la institución y una selección de fuentes que esperamos sirvan a quienes deseen ahondar en su estudio.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Es evidente que el municipio (al menos en su construcción administrativo-liberal) no es una institución de origen mexicano y se encuentra presente en la organización territorial y política de muchos Estados contemporáneos.² Su

¹ Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de diciembre de 1999, primera sección, pp. 2-5. Si bien el primer artículo transitorio señala que el decreto de reforma "entrará en vigor noventa días después de su publicación", aclaran los siguientes artículos los casos en que tal disposición encuentra excepciones. El segundo transitorio señala que "los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor". En su caso, se dispone que el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el día 30 de abril del año 2001". Asimismo se especifica que "en tanto se realizan las adecuaciones..., se continuarán aplicando las disposiciones vigentes".

² Para un ejercicio de derecho comparado pueden consultarse, entre otros: Albi, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, España: Aguilar, 1955; Valencia Carmona, Salvador, coord., *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México: UNAM, 2005; Aispuro Torres, José Rosas y David Cienfuegos Salgado, coords., *El municipio en Iberoamérica*, Durango, México: H. Ayuntamiento del Municipio

inclusión en el constitucionalismo mexicano como decisión fundamental data de 1917, no puede sin embargo dejar de señalarse que la institución municipal tiene una abundante tradición en la evolución política del Estado mexicano,³ como podrá verse en el apartado de antecedentes.

Como mencionamos el municipio ha evolucionado en diversos países, y cada sistema jurídico ha adaptado esta figura jurídico política, dándole caracteres particulares. En tal tesitura, Ruiz Massieu al referirse al Municipio señaló que pueden advertirse varias posturas, que explicitan la naturaleza jurídica atribuida:

- a) El municipio como persona pública sometida al poder jerárquico de otras esferas de gobierno;
- b) El municipio como poder público con competencia propia;
- c) El municipio como persona de derecho administrativo, exclusivamente;
- d) El municipio como ente natural, y,
- e) El municipio como base de la organización político-administrativa y de la división territorial de los estados que componen el Estado federal.⁴

La última postura corresponde al modelo adoptado en la Constitución mexicana de 1917. Para el autor en comento, las características dadas atribuyen al municipio la calidad de "persona moral de derecho público, es una entidad de descentralización política y administrativa; un ente político-administrativo territorial", pero además "es una institución de derecho local". Asimismo destaca que "los municipios... no son poderes públicos" y les corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución federal y la ley de los estados. Sus esferas competenciales se fijan conforme al criterio del *interés municipal*, o sea, a lo que interesa a los vecinos del municipio, por afectarles directamente y por poseer las capacidades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés.⁵

III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

A pesar de la conocida institución azteca del *calpulli*, la doctrina nacional se ha

de Durango, Editora Laguna, 2003; Ochoa Campos, Moisés, *El municipio. Su evolución institucional*, México: Banobras, 1981.

³ Por ejemplo, son escasas las menciones que se hacen en la Constitución de 1857, siendo que en muchos sentidos la de 1917 es una copia del diseño político institucional establecido en aquella.

⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México: Porrúa, 1990, p. 1.

⁵ *Ibidem*, pp. 6-8.

inclinado a dar carta de nacimiento al municipio mexicano, a partir de la formación, por Hernán Cortés, del primer Ayuntamiento en la *Villa Rica de la Vera Cruz*, al que habrían de seguir los formativos de Coyoacán y México.⁶ Las etapas precolonial y colonial también presentan amplios rubros en materia municipal que han sido analizados por no pocos autores.⁷ Una amplia concepción iberoamericana une las instituciones municipales a ambos lados del Atlántico: Europa y América aparecen ligados indisolublemente a través de la institución del municipio, no en balde Carlos Ruiz del Castillo señalaba:

El municipalismo americano recibió de España la inspiración y el molde,

⁶ Resulta interesante señalar que algunos sectores de la doctrina consideran que desde el inicio de la institución municipal en México, se encuentra una mixtura entre elementos de las culturas indígenas y el acervo jurídico político hispano, aunque con una evidente preponderancia del segundo. Así, se señala que en el caso de las poblaciones indígenas no desaparecieron las formas de organización político administrativas locales, entre las que se cuentan los *calpulli* o barrios de los aztecas o mexicas, que tenían una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias, el *calpulli* aunque tenía que tributar tanto al imperio azteca como a su *tlatoani*, constituía una unidad autónoma que podía reproducirse a sí misma. Sin embargo, debe advertirse que en tal caso estamos en presencia de una instituciones de caracterización étnica, por cuanto es identificable solamente entre los aztecas (siendo que en los albores de la colonia se presume la existencia de más de un centenar de grupos étnicos), mientras que la institución municipal hispana presenta una organización similar en cada lugar que se establece.

⁷ Véanse, por citar algunos, los siguientes trabajos: Lucas Alamán, *Historia de México*, México: Jus, 1972; Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México: El Colegio de México, 1955; Julio d'Acosta y Esquivel, *El fuero del municipio*, México: Jus, 1948; Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, México: Siglo XXI, 1967; Ignacio Romerovargas Yturbide, *Organización política de los pueblos de Anáhuac*, México: Libros Luciérnaga, 1967; Anna MacÍAS, *Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820*, México: Sep-Setentas, 1973.

Se ha mencionado cómo el gobierno y organización locales adquieren importancia durante la época colonial, puesto que se constituyen en elementos básicos para nuevos procesos de conquista y colonización. Al inicio el orden local estuvo conformado por cabildos. El Cabildo en tanto organización política de la vida local fue inherente tanto al proceso de conquista como a la política de expansión, basada esta última en la fundación y ampliación poblacional de ciudades y villas. Más tarde habrían de crearse las *Intendencias*. Hasta ese momento podemos observar una visión descentralizadora en el manejo gubernativo de la Nueva España, pero con Felipe V se decidió incrementar el manejo centralizado de la administración de los territorios americanos. Las decisiones políticas y administrativas dejaron de depender en forma fundamental del virrey y ayuntamientos, ello bajo el argumento simple de dotar de una mayor unidad de mando a las acciones de gobierno y la administración, premisa que adoptaría la nueva elite gobernante.

Con el inicio del siglo XIX, nuevas ideas de corte liberal hicieron posible el establecimiento de instituciones republicanas, concretadas en la Constitución gaditana de 1812. Entre estas aparece un hecho fundamental para el caso mexicano: se da un fuerte empuje a la vida municipal en aquel estatuto constitucional, lo cual permitiría el establecimiento de ayuntamientos constitucionales elegidos por los ciudadanos y, hecho notorio, desapareció la división entre República de indios y las ciudades españolas. Era de esperarse que estos nuevos aires propiciaran la multiplicación de ayuntamientos. Incluso puede afirmarse que la mayoría de ayuntamientos existentes en la actualidad datan de aquellas fechas.

pero el contenido fue desde la iniciación autóctono. Lo fue radicalmente, con Alcaldes y Regidores propios, en la constitución de los cabildos indígenas, sobre las nuevas reducciones que asentaron la población dispersa y la trabaron vitalmente en poderosos centros de influencia. Fue democrático en la constitución de los cabildos abiertos y en la elección de cargos concejiles de los cabildos cerrados.

La fundación de los núcleos de población estaba acompañada de la investidura representativa. El malogrado padre Constantino Bayle, ilustre autor de *Los cabildos seculares en la América española* (1952), mostró cómo la institución del Cabildo constituyó el primer empeño de los fundadores, después del acta y de la toma de posesión. Y agrega: «Donde no hay alcalde y regidores, no se puede llamar pueblo», escribía el Rey al tesorero Hernando de Montalvo.

Muchos escritores americanos posteriores a la independencia han reconocido el carácter representativo de los cabildos, cuya arquitectura era tan sólida que, mientras fueron destruidas instituciones como la del Virreinato y las Audiencias —escribe un argentino contemporáneo⁸, quedaba el Ayuntamiento perdurando al través de las vicisitudes del proceso emancipador.⁹

A los efectos de este apartado sobre la presencia del municipio en el constitucionalismo nacional, conviene reseñar su evolución durante el siglo XIX, puesto que será después de la lucha independentista cuando un nuevo orden jurídico y político, sustentado en un ordenamiento constitucional, haga su aparición.

Es de hacer notar que, dada la cercanía gubernativa que encarnaban, durante la época independentista y en las regiones donde se desarrolla la lucha armada, los cabildos desempeñaron un papel destacado, evidenciando la necesidad del orden local de gobierno, vinculado en forma directa con las necesidades y aspiraciones de su población.

La Constitución de 1824, fiel al federalismo clásico que considera que el municipio es una institución de derecho local, no contiene, ninguna mención sobre el ente municipal. Señala Ruiz Massieu que la Carta Magna del 24 sigue las líneas generales del Acta Constitutiva de 1824, por lo que se refiere al

⁸ Se refiere a Villegas Basavilbaso, en el prólogo de Sáenz Valiente, José María, *Bajo la campana del Cabildo*, Buenos Aires, Argentina: 1952.

⁹ Ruiz del Castillo, Carlos, "Prólogo", en Albi, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, España: Aguilar, 1955, p. xii. Sobre el particular recuerda Fernández Ruiz que el Ayuntamiento tuvo gran relevancia "en el movimiento de independencia, al pretender reivindicar el Ayuntamiento de México, en 1808, la soberanía popular, mediante un documento redactado por su regidor Juan Francisco Azcárate y Ledesma, con el respaldo del síndico del mismo Ayuntamiento, licenciado Primo de Verdad y Ramos". Fernández Ruiz, Jorge, coord., *Régimen jurídico municipal en México*, México: Porrúa, UNAM, 2003, p. xiii.

municipio, pues ni siquiera garantiza que los estados se compondrán de municipios. En tal visión, el federalismo es sólo una fórmula que evitará el desmembramiento del nuevo estado y que asegurará el arreglo democrático. La cuestión del municipio queda así encargada al constituyente local. Es en tal tesitura que los estados procedieron a la organización de su administración interior, y de tales antecedentes data el hecho de que la vida y administración municipales quedaran supeditados a los gobiernos estatales (y en algunas ocasiones a autoridades intermedias), ligando su desarrollo al de la entidades federativa a que perteneciera.

Con la vigencia del federalismo formal implantado en 1824, el municipio quedaba literalmente atado a los designios del gobierno estatal, sin embargo, tal dependencia se hizo aun más manifiesta con los intentos de organización centralista. En ese único sentido es que la primera constitución centralista -las *Leyes Constitucionales* de 1836- dedicaría mayor atención al municipio. La organización centralista, en la que no existen estados soberanos sino departamentos, dispone la existencia de ayuntamientos de elección popular, en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que lo había en 1808, en los puertos con cuatro mil habitantes o más y en los pueblos que tuvieran cuando menos ocho mil habitantes. Se estipulaba que en las poblaciones que no existieran ayuntamientos habría jueces de paz.

En este período se advierte una excesiva injerencia en los asuntos municipales, los ayuntamientos carecen de facultades reglamentarias y se encuentran sujetos a la potestad de los funcionarios públicos. Esta reestructuración buscaba la centralización política y administrativa, y se extendió a muchos ámbitos de la vida municipal: especialmente los relativos a las finanzas públicas, a la organización de autoridades locales y a la regulación de obligaciones y funciones de los ayuntamientos.

Más adelante, con la segunda constitución centralista -las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843- las denominadas Asambleas Departamentales poseían facultades para establecer municipios y expedir sus ordenanzas, así como reglamentar la policía municipal y aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos municipales. En términos generales, el contenido normativo municipal era considerablemente más reducido que el de la Constitución de 1836, pero la influencia del centralismo había trastocado la concepción del municipio como orden gubernativo para trastocarlo en simple orden administrativo. Una visión que quedaría plasmada en el imaginario jurídico político del siglo XIX y XX.

En 1847, el Acta de Reformas no contuvo ninguna referencia a la institución municipal. En cambio, encontramos que el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 1856, se ocupó del municipio al atribuir al gobernador la facultad, a semejanza de las *Bases Orgánicas* de 1843, de establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas, así como aprobar los planes de arbitrio y presupuestos de egresos de los

municipios. Este Estatuto clasifica los bienes, contribuciones y rentas en general del gobierno nacional, de los estados y territorios y los comunes o municipales.

La Constitución de 1857, que ha sido considerada como obra de la generación política más lúcida que ha tenido México, no incorporó explícitamente la institución municipal. Fiel a la concepción federalista, la reglamentación del municipio se dejó a las soberanías estatales, hallándose sólo referencias que dan fe de la supervivencia municipal. Por ejemplo, se apunta que es obligación de todo mexicano contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, y que es obligación ciudadana el inscribirse en el padrón municipal. Asimismo en la definición territorial de las partes integrantes de la federación se hace referencia a diversos municipios.

Curiosamente el efímero y endeble orden establecido con Maximiliano, pudo haber servido para redefinir la presencia de la institución municipal en la vida política del Estado mexicano. Claro... de haberse meditado algunas de las propuestas de administración interior que a semejanza del modelo departamental francés se intentaron establecer.

Con el fusilamiento de Maximiliano llega la restauración de la República y, más tarde, el porfiriato. Será precisamente entre 1867 y 1911 cuando se asiste a un proceso de fortalecimiento del Poder Ejecutivo, más que nada a la centralización del Ejecutivo. La administración interior es controlada de manera férrea desde el centro; así todo gravita en torno al Presidente de la República, quien delega parte del control en intermediarios políticos, instrumentos básicos de tal centralización.¹⁰ Ahora, la institución municipal queda supeditada a autoridades distritales y estatales. Con ello, los ayuntamientos ven todavía más restringida su actuación, dado el abismo que se abre entre autoridades gubernativas y habitantes. En este periodo histórico hay un evidente descuido del ámbito político en favor del desarrollo agrícola e industrial, del fomento de los ferrocarriles y de obras públicas, y de la eficacia administrativa. Será este fenómeno el que sirva como detonador para la revolución mexicana, la ausencia de control municipal, tanto en el aspecto tributario como en el aspecto electoral, será un factor decisivo en las reivindicaciones colectivas; la exigencia de una mayor autonomía municipal será tema del debate nacional.

Aclara Ruiz Massieu que el escaso interés que tuvo el municipio para los iuspublicistas y para el constitucionalismo local bajo la Constitución de 1857, en su fase porfirista condujo al protagonismo del jefe político, escalón político

¹⁰ Durante esta etapa, los municipios fueron agrupados en demarcaciones administrativas llamadas Partidos, Distritos, Jefaturas o Cantones, cuyos representantes eran agentes políticos impuestos desde el centro, en ocasiones bajo las órdenes de los gobernadores, y en ocasiones pasando por encima de ellos, con lo cual se borraban los elementales principios de libertad y autonomía municipal.

administrativo que contribuyó a la mengua de la libertad de las comunas¹¹ y cuyos excesos resolvería en 1917 la reimplantación de la autonomía del municipio mexicano, con las limitaciones que hasta la fecha son motivo de discusión jurídica y política.

IV. EL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN FEDERALES DE 1917

La Constitución mexicana de 1917, calificada como la primera Constitución político-social del mundo,¹² fue en su momento paradigmática: contenía principios de justicia social que en diversas constituciones no habían sido incluidos o que, aunque habían sido ya discutidos por la doctrina de muchos países, aún no había sido elevados a tal rango normativo.

Cuando en 1916 Carranza expidió la convocatoria para formar un Congreso Constituyente, encargado de dictar una nueva Constitución para México,¹³ no consideró la diversidad de corrientes políticas que permeaban el territorio nacional, muchas de ellas incluso contrarias a su programa político.¹⁴ Tales hechos se presentan dentro de lo que ha sido considerado como etapa constitucionalista de la revolución mexicana, pues su principal objetivo era restaurar la vigencia de la Constitución de 1857.

Todo inicia el 26 de marzo de 1914 cuando se firmó el Plan de Guadalupe, en el que se suscribe, la promesa de un programa de reformas sociales, una vez derrocado Huerta. Esto último acontece el 13 de agosto de 1914, con los Tratados de Teoloyucan: se entrega la capital del país al ejército constitucionalista y se disuelve el ejército federal. En octubre de 1914 se celebra una convención de jefes revolucionarios; en Aguascalientes, se nombra presidente a Eulalio Gutiérrez, lo cual no es aceptado por Carranza, dando origen a la contienda armada con Francisco Villa y Emiliano Zapata.

¹¹ Ruiz Massieu, ob. cit., pp. 38-39.

¹² Trueba Urbina, Alberto, *La primera constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*, México: Porrúa, 1971. Dice este autor: "La primera revolución político-social de este siglo esencialmente burguesa, pero con resplandores sociales es... la nuestra. Proclamó las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, especialmente del proletariado del campo y urbano, hasta plasmarlas jurídicamente en la Constitución de 1917, en cuya trama resalta un reluciente programa de reformas sociales convertido en estatutos o normas de la más alta jerarquía jurídica" (p. 50); "Tanto las Cartas nacionales como internacionales son, evidentemente, político-sociales, en función de consolidar plenamente la democracia universal con tendencia social..." (p. 60).

¹³ Es de señalar que oficialmente la de 1917, y por ello en estricto sentido, no es una nueva Constitución: expresamente se señala en su texto que se trata de distintas reformas a la de 1857.

¹⁴ Hay diversos actores en la arena política que buscan el poder, señala Vera Estaño: "El elemento radical quiere a Obregón, el menos radical sugiere a González; Carranza no aspira a otra cosa que a su propia elección". Incluso este autor afirma que el Congreso Constituyente se debe a una transacción entre Carranza, Obregón y González para distribuirse el poder. Vera Estaño, Jorge, *Historia de la revolución mexicana: orígenes y resultados*, México: Porrúa, 1983, p. 495.

En diciembre del mismo año, se dan las adiciones al Plan de Guadalupe, por las cuales se revisa toda la legislación y se expiden las relativas al municipio libre, divorcio, leyes agraria y obrera, la de abolición de tiendas de raya y las reformas al código civil.

La ley de libertad municipal aparece redactada en los siguientes términos:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

CONSIDERANDO

Que durante largos años de tiranía sufrida por la República se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno desvirtuando la institución municipal y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades de la voluntad de la Primera autoridad del Estado;

Que es insostenible ya, la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los Municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los Municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades, y su florecimiento intelectual –obtenido por la libertad de los Ayuntamientos- constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea, el funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades

particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por su estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente para atenderlas y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del Municipio libre, como base de la organización política de los Estados, y prohibiendo expresamente que existan autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, queda sí suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas;

Que elevada con esta reforma a la categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los Municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación, o de los Estados la fuerza pública del Municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

Artículo Único:

Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de Febrero de 1857, en los términos que siguen:

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, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

TRANSITORIO

Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se publicará por bando y pregón.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.

Una vez reducidos Villa y Zapata, Carranza contempla la necesidad de establecer la vigencia de la Constitución de 1857, pero su restauración o reforma por medio de los mecanismos establecidos constitucionalmente

significaban una gran demora y el menoscabo de las reformas sociales que se pretendían. Para conseguir tales reformas, Carranza expidió un Decreto de reformas al Plan de Guadalupe, el 14 de octubre de 1916, que contenía la convocatoria a un Congreso con el carácter de Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas.¹⁵

En ese Congreso, encontramos representados los distritos primero, segundo y sexto del estado de Guerrero,¹⁶ por los diputados Fidel Jiménez, Fidel R. Guillen y Francisco Figueroa. Como suplentes del primero y sexto distrito aparecen Jesús A. Castañeda y José Castrejón Fuentes.

El Congreso se instaló en Querétaro e inició sus labores el 21 de noviembre de 1916; el 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, la que fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

Diversas son las hipótesis que se han manejado para encontrar el motivo de la autonomía municipal en la Constitución de 1917. Daniel Moreno considera que fueron "las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de los jefes políticos [las que] determinaron que se pensara en la eliminación de éstos y en cambio se diera autonomía al municipio y se le dotara de fuerza política".¹⁷ La Segunda Comisión de Constitución, al referirse al proyecto de Carranza, expresó que el establecimiento del municipio libre era "la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857".¹⁸

En una de las partes del Dictamen se aludía al establecimiento del Municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan

¹⁵ Se excluían de él a aquellos que hubieran colaborado con alguna de las facciones opositoras al movimiento constitucionalista y sólo se les facultaba para discutir y promulgar el proyecto de reformas constitucionales que Carranza presentaría. Véase Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México: Porrúa, 1995, pp. 162-163.

¹⁶ Aunque el estado se encuentra dividido en ocho distritos, solamente aparecen representados tres: el primero con cabecera en Tecpan de Galeana, el segundo en San Luis y el sexto en Iguala. Otros estados que no "completan" la representación en el Congreso Constituyente son: Chiapas (5 distritos representados de 7 existentes), Chihuahua (1 de 6), Hidalgo (9 de 11), México (13 de 16), Oaxaca (10 de 16), San Luis Potosí (8 de 10) y Zacatecas (6 de 8).

¹⁷ Cita Tena Ramírez que "la supresión de las jefaturas políticas... es uno de los progresos que ... debemos acreditar a la revolución; ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no solo impopulares, sino odiosas". Calero, Manuel y otros, *Ensayo sobre la reconstrucción política de México*, p. 23.

¹⁸ *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, t. II, México, 1917, p. 404.

contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia".¹⁹

El texto del artículo 115, sometido a consideración de la asamblea constituyente, señalaba:

Artículo 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 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.

*El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*²⁰

Señala Rendón Huerta que los principios asentados en el texto propuesto por la Comisión eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a cada Legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al municipio de potestad tributaria.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Al llegar su turno a la segunda fracción del

¹⁹ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México: Porrúa, 1985, p. 115.

²⁰ El 20 de enero de 1917 se debatió el proyecto presentado por Carranza. El 24 de enero, la Comisión sometió a aprobación de la Asamblea el texto que se inserta. Se aprobó por 148 votos a favor contra 26, quedando reservada para discusión el 25 de enero la segunda fracción.

artículo 115, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Alguien entonces, propuso que se discutiera el proyecto del diputado Ugarte; la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62. El texto de la fracción II quedó así: "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 suficientes para atender a sus necesidades". Al respecto señala Tena Ramírez: "De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales".²¹

A partir de este marco normativo constitucional, los estados reformarían sus códigos fundamentales para incorporar la figura del municipio libre, así como las demás instituciones, novedosas algunas de ellas en el constitucionalismo mexicano.

Los muchos años transcurridos desde la promulgación del texto constitucional hasta hoy, han sido testigos de abundantes reformas al artículo 115, palpables en el listado siguiente:

<i>Fecha publicación</i>	<i>Modificaciones²²</i>
20 / agosto / 1928	<p><i>Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III</i></p> <p><u>Contenido:</u> Esta reforma entró en vigor a partir de las elecciones de diputados a las legislaturas locales, de conformidad con las constituciones y leyes electorales de los estados. La reforma disminuye el número menor de representantes en las legislaturas locales, el cual no podrá ser menor de siete diputados en estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve cuando exceda, y no llegue a ochocientos mil y de once en los Estados cuya población exceda de esta última cifra.</p>
29 / abril / 1933	<p><i>Se reforma y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos</i></p> <p>Contenido: Dispone la no reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos siendo propietarios, los suplentes sí podrán ser electos como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Decreta además que la elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho (no reelección absoluta). Asimismo señala quienes no podrán ser electos gobernador para periodos inmediatos; precisa que sólo podrá ser gobernador</p>

²¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México: Porrúa, 1975, pp. 150-151.

²² Las notas de contenido y entrada en vigencia se elaboraron a partir de los comentarios obtenidos en Márquez Rábago, Sergio, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, México: Porrúa, 2003, pp. 213-219.

	<p>constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. A los diputados a las legislaturas de los estados se les sujeta a reglas de no reelección relativa (inmediata).</p>
8 / enero / 1943	<p><i>Se reforma el párrafo tercero de la fracción III</i></p> <p><u>Contenido:</u> Aumenta el periodo de ejercicio del ejecutivo local, al disponer que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años (antes cuatro).</p>
12 / febrero / 1947	<p><i>Se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero</i></p> <p><u>Contenido:</u> Otorga el voto municipal a la mujer al señalar que participarán las mujeres, en similar igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.</p>
17 / octubre / 1953	<p><i>Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción</i></p> <p><u>Contenido:</u> Elimina el segundo párrafo que restringía la participación política de las mujeres sólo a nivel municipal, quedando vigentes los anteriores párrafos primero y tercero, ahora como primero y segundo.</p>
6 de febrero de 1976	<p><i>Se adicionan las fracciones IV y V</i></p> <p><u>Contenido:</u> Determina que los estados y municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en cuanto a centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal.. Cuando dos o más centros urbanos de dos diversos estados formen, o tiendan a formar, una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.</p>
6 / diciembre / 1977	<p><i>Se adiciona la fracción III con un último párrafo</i></p> <p><u>Contenido:</u> Decreta que de acuerdo con la legislación local, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.</p>
3 / febrero / 1983	<p><i>Se reforma y adiciona con cinco fracciones</i></p> <p><u>Contenido:</u> Determina que las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender, o revocar, el mandato de alguno de sus miembros, así como designar a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Reconoce a los municipios personalidad jurídica y dispone que manejarán su patrimonio. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas locales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dispone los servicios públicos que los municipios, con el concurso de los estados cuando fuere necesario, tendrán a su cargo, y</p>

	<p>son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; faculta a los municipios de un mismo estado para coordinarse y asociarse en la prestación de los servicios públicos. Los municipios administrarán libremente su hacienda y en todo caso percibirán las contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de funciones relacionadas con la administración de contribuciones, así como las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para establecer las contribuciones anteriores, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Dispone además que el Ejecutivo federal y los gobernadores tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</p>
17 / marzo / 1987	<p><i>Se reforma la fracción VIII y se derogan las fracciones IX y X</i> <u>Contenido:</u> Dispone que las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución federal y sus disposiciones reglamentarias. Deroga las fracciones IX y X.</p>
23 / diciembre / 1999	<p><i>Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c) g) h) e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII</i> <u>Contenido:</u> Dispone que el municipio será gobernado por un</p>

	<p>ayuntamiento que se integrará por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que la competencia otorgada constitucionalmente al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento las legislaturas estatales designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales y dispone que estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán de cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. Señala la atribución de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, así como que aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales; la reforma precisa el objeto de dichas leyes. Se señala que las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos. Agrega entre los servicios que tendrán los municipios, al drenaje, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal. En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos, tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberá contarse con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público. Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.</p> <p>Se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, la utilización del suelo; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que</p>
--	---

	éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
14 / agosto / 2001	<p><i>Se adiciona un último párrafo a la fracción III</i></p> <p><u>Contenido:</u> Decreta que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>

Puede observarse que una de las últimas reformas, la de diciembre de 1999 implica una total reestructuración y adecuación del texto constitucional.²³ Estas modificaciones deberán ser adoptadas por los textos constitucionales y ordenamientos secundarios de las entidades federativas. Esta obligación de recoger el nuevo contenido constitucional se deriva del artículo segundo transitorio del decreto de reforma que expresa que los «estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor»; pero, además, y sobre todo, tal obligación se entiende dado el principio de supremacía contenido en el artículo 133 de la Constitución federal:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

V. EL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN LOCALES DE 1917

Producto de la vorágine constitucionalista desatado con la promulgación de la Carta Magna federal, las entidades federativas iniciaron un proceso reformador de las Cartas locales. En Guerrero, Silvestre Mariscal inició tal proceso con la convocatoria de un congreso que tendría el carácter de constituyente.²⁴

²³ Para abundar sobre las reformas de diciembre de 1999, se recomienda: Álvarez Ramírez, Roberto y Juan Antonio García Martínez, comps., *Derecho Municipal: Una visión al artículo 115 constitucional*, Chilpancingo: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2001.

²⁴ Este Congreso, el XXIII Congreso Constitucional del Estado de Guerrero, deliberó en Acapulco en septiembre de 1917. Fue integrado por Gilberto Álvarez, Narciso Chávez, Simón Funes, Cayetano E. González, Plácido A. Maldonado, Rafael Ortega, Demetrio Ramos y Nicolás Uruñuela, asimismo hay la cita de dos diputados más: Rutilio Pérez y Manuel García, véase Cienfuegos Salgado, David, "El Constituyente guerrerense de 1917. Sesiones", en *Digesto constitucional mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, Chilpancingo: Instituto de Estudios Parlamentarios, Congreso del Estado de Guerrero, 1999, pp. 567-593. En otros estudios aparecen Aurelio Galindo y Eduardo Mendoza, véase Sebastián Ríos, Ángel Miguel, "Evolución del Poder Legislativo en el constitucionalismo guerrerense", en *Digesto constitucional...*, ob. cit.,

En la *Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero, que deroga la de 29 de noviembre de 1880*, el Constituyente local de 1917 dedica el título tercero al municipio y a los distritos. El primer capítulo adoptaba un significativo título: "Del municipio como base de la división territorial del estado y su organización política y administrativa de los distritos". Fueron los artículos 16 a 23 los que se ocuparon del municipio guerrerense:

Artículo 16: El territorio del estado comprende el que le señaló la Ley de su creación, con la modificación contenida en el decreto número 1 de 23 de marzo de 1907, relativo al arreglo de límites con el vecino estado de Michoacán.

Se divide en las siguientes municipalidades: ...

Las municipalidades expresadas, conservan la integridad territorial que hasta ahora han reconocido, a reserva de ampliarla o reducirla y de suprimir las que no tengan viabilidad, según lo exijan los intereses generales del estado.

Artículo 17: El estado adopta como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre; de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Artículo 18: Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado.

Artículo 19: Los Ayuntamientos estarán integrados por un número de miembros que estará en relación con el censo de la municipalidad y que en ningún caso será menor de cinco, sin incluir los supernumerarios que se necesiten. El período de sus funciones será de un año y no podrán ser reelectos.

Artículo 20: Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda y demás bienes destinados al servicio público municipal, la cual se formará de los arbitrios que señale el Congreso del estado, y que en todo caso, serán los suficientes para atender a sus necesidades.

Artículo 21: Los municipios quedan investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Como órganos integrantes del estado, dependen del Gobierno de éste, en todo lo que se relaciona con el cumplimiento de las leyes del estado y de la federación.

Una ley determinará la organización y funcionamiento de los municipios.²⁵

pp. 107-130. También se menciona a un C. Martínez y a Norberto García (¿será Manuel García?), en Ruiz Massieu, ob. cit., p. 109.

²⁵ Cienfuegos Salgado, David, *Las constituciones del estado de Guerrero*, Chilpancingo: Fundación Académica Guerrerense, 1996, pp. 156-157.

En el artículo 23 se señaló que la ley orgánica electoral reglamentaría la materia relativa a la elección de funcionarios municipales.²⁶

El Congreso local quedó facultado, conforme a la fracción VI del artículo 45, para "hacer la división territorial del Estado y crear o suprimir dentro del mismo, municipalidades o distritos; aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades", según lo reclamara el *bien público*.²⁷

Conforme al artículo 48, correspondía a los Ayuntamientos el derecho de iniciar leyes. Esta facultad perduró hasta los años sesenta, año en que se limitó tal derecho a iniciar leyes ante el Congreso local y participar en la reforma y adición a la Constitución. Ruiz Massieu recalca el hecho de que originalmente se señalaba que no podrían examinarse en el Congreso local iniciativas de enmiendas constitucionales si no se contaba con la aprobación de las dos terceras partes de los ayuntamientos de las cabeceras distritales (o sea no de todos los ayuntamientos, sino sólo de quince), en tanto que después se señaló que esa aprobación debería darla las dos terceras partes de la totalidad de ayuntamientos, pero sobre el decreto reformativo, no sobre la iniciativa. Tal prescripción desapareció de la Constitución local y apenas se restauró en 1981.²⁸

Como habría de reclamarse en forma justificada, el Ejecutivo recibió facultades que le permitieron gran injerencia en la vida municipal y nulificaron las pretensiones del Constituyente federal; así, la fracción XI del artículo 65 le concedió la facultad de:

Suspender con causa justificada, a los Ayuntamientos o a algunos de sus miembros, dando cuenta al Congreso o a la Diputación Permanente, en su caso, con el expediente respectivo, para que determine lo conveniente.²⁹

En la fracción XIV del mismo numeral se le permite:

Mandar visitar los Ayuntamientos cuando notare irregularidades, faltas o graves deficiencias en el funcionamiento y marcha administrativa de dichas corporaciones.

Las visitas respectivas podrán encomendarlas a comisionados accidentales de reconocida justificación y probidad, los que se sujetarán en todo caso a las instrucciones que por escrito les diere el Ejecutivo.³⁰

²⁶ Ibidem, p. 158.

²⁷ Ibidem, pp. 161-162.

²⁸ Ruiz Massieu, ob. cit., p. 112.

²⁹ Cienfuegos Salgado, *Las constituciones...*, p. 168.

³⁰ Ibidem, p. 169.

Estas fueron las bases normativas que otorgó el Constituyente guerrerense en 1917 a la institución municipal. A continuación habremos de referirnos, como lo anunciamos anticipadamente, a una de las reformas municipales que en Guerrero tiene antigua raíz: la que impulsó la representación proporcional.

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL MUNICIPIO GUERRERENSE

Una de las reformas más publicitadas en materia municipal fue la de la representación proporcional, la que formó parte de la *Reforma Política* impulsada por el Ejecutivo federal en octubre de 1977. En la parte conducente se exponía:

Objetivo fundamental de esta iniciativa, es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales.

Atendiendo los requerimientos para vigorizar la integración popular de los órganos de gobierno de las entidades federativas y a la vez ensanchar los cauces a través de los cuales intervienen los ciudadanos en la conducción de los asuntos que interesan a la comunidad, esta iniciativa propone dos procedimientos que habrán de mejorar el desarrollo democrático de los Estados y del Distrito Federal.

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los congresos estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución....

En la adición que se prevé para el artículo 115, quedará también dispuesto que los principios de representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes o que, por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad.

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone,

contribuirá a hacer posible este requerimiento".³¹

La reforma constitucional al artículo 115 estableció en el último párrafo de la fracción III.³²

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

En los meses subsiguientes las Constituciones y legislaciones estatales adecuaron la normatividad municipal a la reforma federal. A mediados de 1979, la gran mayoría de entidades federales, 26, habían decretado reformas constitucionales.³³

No es intención nuestra el reseñar las diversas modalidades adoptadas en nuestro Estado a partir de la reforma de 1977, sino llamar la atención a un hecho meritorio: en junio de 1925 se estableció por decreto número 8, el "sistema de la representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos". ¡Cincuenta y dos años antes de la reforma federal! El entonces gobernador del Estado, Héctor F. López, publicó con fecha 22 de mayo de ese año, la exposición de motivos que sustentan la reforma a la ley del municipio libre.

Señala Ruiz Massieu que esta reforma, motivo que en 1926 diversas agrupaciones políticas tuvieran acceso a cargos concejiles: En Iguala, el Partido Agrarista del Sur obtuvo 3 regidores, el Partido Liberal Guerrerense 2, y la Unión Suriana 2; en Acapulco, el Partido Demócrata Mártir Juan R. Escudero logró 3 regidores, el Ignacio Altamirano 2 y el Partido Obrero 2.³⁴

Para concluir este apartado sobre el municipio y su formulación en las constituciones vigentes, a continuación transcribimos los referidos decreto y exposición de motivos, pues consideramos son parte de una historia poco estudiada y destacada: en nuestro Estado se han forjado e implantado instituciones del todo novedosas para la cultura jurídica nacional.³⁵

Como afirma Ruiz Massieu, "un mayor conocimiento y una más profunda

³¹ Ochoa Campos, ob. cit., pp. 403-404.

³² Aprobada por el Congreso el primero de diciembre de 1977, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977.

³³ Ochoa Campos, ob. cit., pp. 403-414.

³⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, "Las reformas ignoradas por el nuevo régimen", en *Línea*, noviembre-diciembre 1983, México, p. 27.

³⁵ Cabe destacar otro hecho trascendente: en su momento el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, consideró como bando tipo para todos los municipios del país al "Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Chilpancingo de los Bravos, Guerrero". Véase *Bases jurídicas del municipio mexicano*, 2ª ed., México, 1996, pp. 118-119.

devoción por las constituciones de los estados, una mayor estabilidad de sus normas, un manejo cuidadoso de la técnica constitucional y un mayor equilibrio entre las esferas constitucionales mucho contribuirán al desarrollo democrático de la nación",³⁶ y nosotros apuntamos: y en específico de los estados y municipios.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para coronar la obra de la Revolución Mexicana que desde sus orígenes sostuvo la necesidad de hacer reales las prácticas democráticas, ha sido indispensable experimentar diversos sistemas electorales, con el fin de obtener una fórmula de tal naturaleza eficiente, que aleje para siempre del espíritu de nuestro pueblo la idea de que es inútil su intervención para designar a los administradores de sus intereses en las Municipalidades y a los encargados de los órganos políticos de los Estados y de la Federación.

Desgraciadamente los sistemas puestos en práctica en todo el país no han respondido a las buenas intenciones de sus iniciadores; y, por diversas causas, el desaliento viene cundiendo con menoscabo de la fe que el pueblo debe tener en los principios democráticos que inspiran todas nuestras instituciones.

Es indiscutible que, si queremos poner sólidas bases al ejercicio de nuestra democracia, debemos principiar por organizarla en los Municipios, que son las escuelas elementales del civismo; y a esa finalidad tiende la presente iniciativa.

El sistema electoral que impera actualmente en el Estado para la designación de los Regidores de los Ayuntamientos, según en esencia lo consagran los artículos 23 y 24 de la Ley del Municipio Libre, es conocido con el nombre de sistema mayoritario, puesto que, tomando la población como base única de representación aplica con todo rigor y sin atenuaciones la ley de la mayoría; y en esa virtud, sólo son elegidos candidatos a Regidores [aquellos] que han obtenido la mayoría numérica, sin atender a la importancia de la minoría alcanzada por sus concurrentes.

Nuestras prácticas democráticas en materia municipal tienen todos los inconvenientes y vicios que la experiencia señala al sistema mayoritario: favorecen, con éxito, la intervención y presión de las autoridades en la función electoral; desalientan a todas las agrupaciones que [no] llegan a alcanzar la cifra única de triunfo; impiden la formación de grupos políticos permanentes y de principios definidos; alimentan los propósitos anti-democráticos de adulterar la voluntad popular por medio del cohecho y el soborno; y ponen la

³⁶ Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político...*, p. 120.

administración de los servicios Municipales exclusivamente en las manos de los más fuertes, eliminando en absoluto de la dirección y control de los asuntos públicos, a quienes aunque menores en número a los triunfadores tienen iguales derechos que éstos.

En efecto: las autoridades que son malas y que tienen la aviesa intención de prolongar su mandato a través de la administración de sus sucesores, y las que quieren absorber las atribuciones Municipales, encuentran en el actual sistema electoral un eficaz cómplice, supuesto que les basta presionar moral o materialmente a los electores, a veces en forma que no es posible comprobar, para hacer que la mitad más uno de los votos emitidos en una elección favorable a sus testaferros, con lo que logran fácilmente que los Ayuntamientos se integren en su totalidad por incondicionales suyos.

Los grupos políticos que toman parte en una elección municipal, saben de antemano que, si no logran obtener la mayoría de los sufragios emitidos, no tendrán representación alguna en las asambleas edilicias; y sus intereses, por más valiosos y dignos de respeto que sean, los administrarán sin límite sus propios vencedores. Este hecho, esta consideración real, seria y sensata que se hacen los grupos de la minoría, relaja los vínculos de solidaridad que deben existir entre sus miembros, en ocasiones los obliga, por su propio interés, al no tomar parte en la elección, para evitarse las iras y las represalias del vencedor omnipotente, y, a las vegadas (sic), esa misma consideración acaba por dispersarlos. Los ciudadanos que forman la minoría en una municipalidad, cuando se sienten débiles para defender, dentro de la ley, los intereses y las aspiraciones de su grupo, abdican de su dignidad de electores, se tornan mercenarios de la urna y hacen de su voto una mercancía y, en estas condiciones es casi imposible que se conserven y se formen organizaciones políticas electorales de existencia permanente y de principios definidos.

El sistema mayoritario actual, al declararse el resultado de una elección, entrega los servicios municipales a un solo grupo compuesto de amigos y correligionarios cuyos compromisos recientes los obligan a emplear en la administración a quienes más activos fueron en la campaña electoral, sin atender a su competencia y a su honorabilidad. Por otra parte, esta política conocida popularmente con el expresivo nombre de “carro completo” propicia la corrupción municipal, pues en muchos casos, los regidores que deben su exaltación a los esfuerzos de un solo grupo, permanecen unidos y se sienten solidarios en todo hasta en las faltas y crímenes que cometen sus compañeros, sin que la voz de las minorías se pueda escuchar en el seno de las COMUNAS para atender el sano consejo o para proveer al castigo de los culpables. Y la consecuencia de esta absorción de funciones por parte

de ediles y empleados municipales de la misma filiación política, que no escuchan ni atienden otras voces que las de su grupo, no puede ser otra que la deficiencia y el abandono de los servicios públicos.

El sistema mayoritario que nos rige entraña, además, una injusticia social que es preciso rectificar. La injusticia consiste en que teniendo todos el derecho de intervenir en los asuntos públicos que a todos afectan, solamente la mayoría, por medio de sus representantes, es la que en realidad disfruta de ese derecho; o para ser más claro: <La mitad más uno es libre, y, si se quiere, soberana; la otra mitad es sierva, proscrita de la urna como antaño la gleba>.

El Ejecutivo de mi cargo cree que es necesario rectificar los errores que en esta materia nos va mostrando la experiencia diaria; y que debemos implantar, sin pérdida de tiempo, EL SISTEMA DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LAS ELECCIONES DE AYUNTAMIENTOS, tanto para encauzar nuestra vida pública por los nuevos senderos, cuanto para borrar definitivamente las disputas, las discordias, los apetitos injustificados e insatisfechos y los enconos y odiosidades que el sistema electoral vigente alimenta en muchos de nuestros municipios. Y la fórmula que, en mi concepto, favorece esta acción, dentro de las posibilidades de nuestro medio, debe ser la de abrir amplia brecha para que todas las opiniones estén representadas en las asambleas municipales, en la proporción que corresponda al número de sus adeptos.

Chilpancingo de los Bravo, Gro., 22 de mayo de 1925. El Gobernador del Estado. Héctor F. López. El Secretario General de Gobierno, G. R. Miller.

REFORMA A LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE

Héctor F. López, Gobernador constitucional del estado libre y soberano de Guerrero, a sus habitantes sabed:

Que por la Secretaría del H. Congreso del mismo, se me ha comunicado lo siguiente:

El XXVII Congreso Constitucional del Estado libre y Soberano de Guerrero, en nombre del pueblo que representa, ha tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO NÚMERO 8

Se reforman los artículos 23 y 24 de la Ley número 30 del Municipio Libre, en los términos siguientes:

Art. 23. Para las elecciones de Regidores se adoptará el sistema de representación proporcional, de conformidad con las siguientes bases:

I. Los partidos y clubes políticos y los sindicatos que tengan acción electoral, presentarán para su registro en la Secretaría del Ayuntamiento respectivo, durante los meses de septiembre y octubre

una lista de los candidatos a Regidores que vayan a sostener en las elecciones y enviarán una copia de dicha lista a la Secretaría General del Gobierno y otra a la Secretaría del H. Congreso.

II. Las listas deberán integrarse con tantos candidatos cuantos sean los Regidores a elegir, y los firmarán éstos y las mesas directivas o representantes de las agrupaciones que los postulen.

III. Antes del nombre de cada candidato se pondrá el número de orden que sus proponentes fijen, para establecer la preferencia que le corresponda.

IV. Las listas pueden ser rectificadas por sus proponentes hasta el último día de octubre, y de todas las rectificaciones se dará noticia a la Secretaría General del Gobierno y a la Secretaría del H. Congreso.

V. El día de la elección cada ciudadano votará, en la forma y términos que señale la ley electoral, por la lista de candidatos registrados que sea de su agrado.

VI. Una Junta que se integrará, instalará y funcionará en la forma y términos que establezca la Ley Electoral, hará el cómputo de los votos emitidos y la declaratoria del resultado de la elección, conforme al procedimiento siguiente:

A. Principiarán por sumar los votos de todas las secciones o casillas electorales, para fijar el total de los sufragios emitidos en la Municipalidad.

B. La cifra total de los votos emitidos se dividirá entre cinco o siete, según el número de Regidores que la municipalidad deba elegir.

C. El cociente obtenido, o sea el resultado de la división del total de votos entre cinco o siete, establecerá el número de sufragios que hacen triunfar a cada candidato.

D. Después se procederá a sumar los votos emitidos a favor de cada lista registrada y se declararán triunfantes en cada una de ellas a tantos candidatos cuantas veces quepa el cociente electoral en el número de votos que cada una de ellas haya obtenido.

E. El triunfo se declarará, en los términos del inciso anterior, en favor de los candidatos según el orden de su inscripción en la lista registrada.

F. Si una vez efectuada las operaciones anteriores faltan alguno o algunos de los Regidores a elegir, éstos corresponderán a la lista o listas que hayan tenido mayores sobrantes de votos después de hechos los descuentos que dieron el triunfo a los primeros candidatos de su lista.

G. Los partidos, clubes o sindicatos cuyas listas registradas hayan obtenido un número de votos menor que el cociente electoral, competirán con las otras agrupaciones en el tiempo y forma que establece el inciso anterior; esto es, tendrán derecho a que se declare

triunfante a uno de sus candidatos, siempre que el número de sufragios que su lista haya obtenido, pueda competir con los sobrantes de votos que quedan a las otras listas.

Art. 24. En cada municipalidad se elegirán tantos Regidores suplentes como propietarios le correspondan, y los nombres de aquéllos se inscribirán y registrarán en la misma lista de los propietarios. Las faltas temporales o absolutas de los Regidores propietarios las cubrirán los suplentes.

Transitorios

Primero. Se derogan todas las leyes en la parte en que se opongan a la presente reforma.

Segundo. Las disposiciones relativas a la implantación del sistema de representación proporcional para la elección de Regidores surtirán sus efectos desde el día de la promulgación de esta ley; y, en consecuencia, las elecciones de Ayuntamientos para el año de 1926 se sujetarán a ella.

Tercero. Se faculta al Ejecutivo del Estado para que, entre tanto se expide la ley de elecciones municipales en las que se incorporen las bases estatuidas, dicte todas las disposiciones tendientes a implantar, el sistema electoral tantas veces citado.

Cuarto. Las elecciones de regidores de los Ayuntamientos para el año de 1926 se efectuarán el segundo domingo del mes de noviembre.

Quinto. Solamente durante el mes de diciembre se podrán alegar las causas de nulidad de las elecciones; y, para el efecto de resolverlas, el Congreso del Estado tendrá un período extraordinario de sesiones comprendido entre los días primero y último del mismo mes de diciembre.

Dado en el Salón de sesiones del H. Congreso del Estado, en Chilpancingo de los Bravos, a los veintinueve días del mes de mayo de mil novecientos veinticuatro. Diputado presidente, B. Gutiérrez. Diputado secretario, E. Castro. Diputado secretario, J. M. Suárez T.

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento. Chilpancingo de los Bravos, Gro., junio 3 de 1925. Héctor F. López. El Secretario General de Gobierno, G. R. Miller.

LAS REFORMAS RECIENTES AL RÉGIMEN MUNICIPAL

Cabe destacar que el precepto que facultaba al gobernador para designar visitadores que revisaran el funcionamiento de la corporación municipal desapareció con motivo de las reformas constitucionales locales de 1984.

Asimismo, en la actualidad, la suspensión y cualquier otra resolución relacionada con la integración de los cabildos deben ser dictadas por la legislatura, lo cual limita la injerencia del ejecutivo en la vida municipal.

Como apunta Ruiz Massieu, la nueva constitución guerrerense de 1917

conservó bases limitadas para la vida municipal e incurrió en errores constitucionales:

a) Señaló que los municipios *dependen* del gobierno estatal en cuanto al cumplimiento de las leyes locales y federales, olvidando, que en realidad los poderes estatales ejercen un poder de tutela más que una potestad jerárquica sobre ellos, y

b) A partir de esa equivocada y dañina concepción de la naturaleza del municipio se otorgaron amplias facultades al poder Ejecutivo para desintegrar a los ayuntamientos, en perjuicio de la voluntad popular.³⁷

Ochoa Campos habría de señalar que la mayoría de las Constituciones estatales, reformadas conforme al nuevo régimen jurídico implantado por la Constitución federal de 1917, "adolecen de algunos vicios que atentan contra la libertad del municipio", siendo los más comunes:

a) Considerar a los Ejecutivos de los Estados, como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos;

b) Conferir a los gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales; y,

c) Otorgar al poder ejecutivo estatal, el derecho de declarar disueltos los Ayuntamientos.

Ha sido el tiempo, inevitable remedio de los errores legales, el que ha puesto más o menos acorde con el sistema federal, a la institución municipal. Como en todas las entidades federativas, en Guerrero, la evolución constitucional y legal que ha tenido el municipio en este siglo XX no ha cumplido con las expectativas que tenían en mente los Constituyentes del 17. Esperemos que no esté lejano el día en que el municipio sea una de las instituciones jurídico-políticas más importantes en México.

VI. LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO

Señala Ochoa Campos que la primera ley que se ocupa del Municipio en el estado, fue la de 8 de diciembre de 1919³⁸ y adicionada y reformada el 3 de mayo de 1926,³⁹ el 18 de octubre de 1932, el 29 de marzo de 1934, el 3 de julio de 1939 y el 13 de diciembre de 1944.

En 1956 se expidió una Ley Orgánica del Municipio Libre número 111, de la que Ochoa Campos señala como "ordenamiento rutinario, que es deficiente porque adolece de graves imprecisiones y, además, no garantiza en realidad

³⁷ Ruiz Massieu, ob. cit., p. 111.

³⁸ *Ley del Municipio Libre no. 30*, tenía 152 artículos y 5 transitorios. Periódico Oficial no. 42, 13 de diciembre de 1919, pp. 8-14; Periódico Oficial no. 43, 20 de diciembre de 1919, pp. 1 y ss.

³⁹ Cabe mencionar que el autor en cita comete un equívoco al señalar como fecha de reforma la de 3 de mayo de 1926: se refiere al decreto número 8, incluido al final de este trabajo, expedido por el Congreso local el 29 de mayo de 1926 y promulgado por el Ejecutivo local el 3 de junio del mismo año.

una sana y estimulante autonomía municipal".⁴⁰

La evolución de la legislación municipal en nuestro Estado es abundante. Desde 1956 hemos visto al menos otras tres leyes: la *Ley orgánica del municipio libre número 108*, de 8 de agosto de 1974; la *Ley orgánica del municipio libre no. 675*, de 7 de febrero de 1984 y la *Ley orgánica del municipio libre del 5 de enero de 1990*.

Esta última ley, vigente en la actualidad, ha sufrido múltiples reformas que podemos sintetizar en el siguiente cuadro:

<i>Fecha</i> ⁴¹	<i>Reforma</i>
05-marzo 1991	Adición del artículo 45 Bis
13-sept 1991	Reforma del artículo 73 y adición de los artículos 77 y 96 Bis.
11-oct 1991	Adición de los artículos 175 A, 175 B, 175 C y 175 D.
09-jun-1992	Adición de la fracción V Bis al artículo 196; adición de los artículos 224 A, 224 B, 224 C, 224 D y 224 E, correspondientes al nuevo capítulo VII Bis; reforma de los artículos 202 y 203 y adición del capítulo II con los artículos 203 A, 203 B, 203 C, 203 D, 203 D y 203 F.
09-feb 1993	Adición del capítulo II del Título Primero con los artículos 13 A y 13 B; adición de la fracción XXII A del artículo 61; adición de la fracción XI del artículo 196 del capítulo I y adición del capítulo XII al título séptimo.
17-feb-1995	Se reforma y adiciona el artículo 9º.
24-may 1996	Se reforma y adiciona el artículo 46.
12-feb-2003	Se adiciona una fracción al artículo 63; reforma del artículo 177
05-junio-2003	Se reforman los artículos 36, 39, 41, 43, 44 segundo párrafo, 62 fracción III, 73 fracción II, 77 fracción VI, 106 fracciones V, XIV, XVI, XIX y XX, 141, 142, 145 bis segundo párrafo, 157, 169 y 243

VII. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO GUERRERENSE

Nuestro estado suriano, ha sido testigo de diversos momentos históricos que han definido el constitucionalismo mexicano. Una prueba de ello, vinculada con la institución municipal, es la concepción de que en nuestro estado el municipio más antiguo sería el de Tecpan, creado por decreto del generalísimo José

⁴⁰ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México: Porrúa, 1985, p. 382.

⁴¹ Los datos empleados son los que corresponden a la fecha de aprobación por la legislatura estatal y no las de publicación de tales reformas.

María Morelos en 1811.

Desde 1824, cuando el sistema federal queda plasmado como decisión fundamental en la Constitución mexicana, hasta el día de hoy, el municipio mexicano no ha dejado de evolucionar. Así, por ejemplo, en cada entidad federativa se crean, desaparecen o cambian de nombre con rapidez; y también en cada estado advertimos la existencia de organizaciones municipales sumamente complejas, desde los de altas concentraciones urbanas hasta los casi municipios fantasmas con unos cuantos cientos de habitantes; de aquellos que poseen una hacienda rica, hasta los que requieren de partidas presupuestales extraordinarias para apoyar a su población.

En Guerrero, de los municipios originales con que se constituye el estado en 1849, a los actuales 79, puede decirse sin faltar a la verdad que se ha vivido una intensa etapa de transformaciones territoriales, merced, principalmente, a las fuerzas políticas y económicas que conviven en el territorio suriano. Asimismo, en la actualidad hay en puerta la discusión que merece la propuesta de creación de al menos una veintena de nuevos municipios en nuestro estado, lo que podría elevar la cifra hasta superar el centenar de municipios guerrerenses.

A manera de referencia presentamos la siguiente tabla en la que se advierte la evolución que han sufrido nuestro estado en materia territorial-municipal desde su creación como entidad federativa, en 1849.

EVOLUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN GUERRERO⁴²		
<i>Año</i>	<i>Fecha (Decreto)</i>	<i>Municipio</i>
1851	20-oct-1851, decreto 46	Se crea municipio de Tlalchapa
1852	2-abr-1852, decreto 20	Se crea municipio de Mochitlán
1861	23-mar-1861	Se crea municipio de Totoltepec ⁴³
1869	6-oct-1869, decreto 35	Se crea municipio de Copala
1870	1-abr-1870, decreto 43	Se crea municipio de Petatlán
1871	23-jun-1871, decreto 11	Se crea nueva municipalidad ⁴⁴
1872	11-may-1872, decreto 22	Se crea municipio de Tlacoachistlahuaca
1874	11-may-1874, decreto 35	Se crea municipio de Cuetzala del Progreso

⁴² La información que se consigna fue tomada de *División territorial del estado de Guerrero de 1810 a 1995, edición 1996*, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1997, pp. 59-90.

⁴³ En la actualidad Municipio de Arcelia.

⁴⁴ No aparece el nombre de la municipalidad, simplemente se señala en el artículo 4, que se segregan algunos pueblos y cuadrillas del municipio de Tlacotepec, y se forma un nuevo municipio cuya cabecera será el Mineral de Tepatitlán de las Platas, que pertenecía al Distrito de Mina.

1874	16-jul-1874, decreto 45	Se suprime municipio de Petatlán
1874	3-jul-1874, decreto 55	Se crea municipio de Tecoanapa
1875	10-dic-1875, decreto 24	Se crea municipio de Copalillo
1876	4-may-1876, decreto 30	Se crea municipio de Coyuca de Benítez
1890	28-nov-1890, decreto 49	Se crea municipio de Pedro Ascencio Alquisiras
1899	11-nov-1899, decreto 12	Se crea municipio de Florencio Villareal
1908	16-may-1908, decreto 43	Se crea municipio de Leonardo Bravo
1908	16-may-1908, decreto 44	Se señalan límites de los municipios de Pungarabato y Zirándaro ⁴⁵
1924	30-abr-1924, decreto 37	Se crea municipio de Apaxtla
1931	16-dic-1931, decreto 27	Se crea municipio de Pilcaya
1932	28-dic-1932, decreto 80	Se suprime municipio de Xochistlahuaca
1933	1-mar-1933, decreto 109	Cambia de nombre municipio de Tetipac, por municipio de Noxtepec
1933	10-may-1933, decreto 11	Cambio de nombre municipio de Noxtepec, por Municipio de Tetipac
1934	17-ene-1934, decreto 46	Se crea municipio de Benito Juárez
1934	12-sep-1934, decreto 64	Se crea municipio de Xochistlahuaca ⁴⁶
1935	2-ene-1935, decreto 78	Se crea municipio de Petatlán ⁴⁷
1944	13-dic-1944, decreto 58	Se crean los municipios de Buenavista de Cuéllar y Tlalixtaquilla; se suprimen los municipios de Copalillo, San Vicente Zoyatlán, Metlatonoc y Tenango Tepexi.
1947	29-ene-1947, decreto 111	Se crean los municipios de Copalillo y Cochoapa ⁴⁸
1947	29-oct-1947, decreto 39	Se crea municipio de Metlatónoc; desaparece el municipio de Cochoapa ⁴⁹
1947	5-nov-1947, decreto 43	Se crea municipio de Tlapehuala
1947	10-dic-1947, decreto 46	Cambio de nombre municipio de Tlacotepec, por

⁴⁵ Estos límites se dan luego de que estos municipios dejan de pertenecer al estado de Michoacán y pasan al estado de Guerrero. De acuerdo con el artículo 7 del decreto 44, "el presente decreto formará parte de la Constitución del estado".

⁴⁶ En realidad se deroga el decreto 80 de diciembre de 1932, volviéndose a considerar el municipio de Xochistlahuaca, segregándose los pueblos que lo constituyen del municipio de Ometepec.

⁴⁷ Recordemos que este municipio fue suprimido en 1874.

⁴⁸ En realidad el de Copalillo únicamente se restaura, pues fue suprimido en 1944.

⁴⁹ Metlatónoc fue suprimido en 1944, por lo que es restituido; Cochoapa desaparece por considerarse que no llena los requisitos legales.

Municipio Gral. Heliodoro Castillo		
1951	26-dic-1951, decreto 44 y 45	Se crea el municipio de Juan R. Escudero.
1953	23-dic-1953, decreto 50 y 52 ⁵⁰	Se crea el municipio de José Azueta.
1953	30-dic-1953, decreto 48 y 51	Se crea el municipio de Gral. Canuto A. Neri.
1987	13-oct-1987, decreto s/n	Cambio de nombre municipio de Zumpango del Río, por municipio de Eduardo Neri
1988	23-ago-1988, decreto s/n	Cambio de nombre municipio de Coahuayutla de Guerrero, por municipio de Coahuayutla de José María Izazaga.
1993	23-mar-1993, decreto s/n	Se crea el municipio de Acatepec.
1993	20-jul-1993, decreto s/n	Cambio de nombre municipio de La Unión, por municipio de la Unión de Isidoro Montes de Oca.
2001	29-nov-2001, decreto 413	Se crea el municipio de Marquelia ⁵¹
2002	08-nov-2002, decreto 570	Se crea el municipio de José Joaquín de Herrera
2002	10-nov-2002, decreto 588	Se crea el municipio de Cochoapa El Grande. ⁵²

⁵⁰ De fecha 30 de diciembre de 1953.

⁵¹ La creación de municipio de Marquelia, en la Costa Chica guerrerense, ocurre después de 41 años de la primera petición verbal (en 1949, al gobernador Raúl Caballero Aburto) y 13 de la solicitud formal (en 1988, al gobernador José Francisco Ruiz Massieu). En una nota de *El Sur* (15-16 de septiembre) se informa del dictamen favorable por las comisiones unidas de Asuntos Políticos y Gobernación, y de Estudios Constitucionales y Jurídicos del Congreso del Estado de Guerrero, para la creación del municipio de Marquelia, el cual "según la recomendación de los diputados, constaría de 169 kilómetros cuadrados y abarcaría las comunidades de Marquelia, Tepantitlán, Cruz Verde, Zoyatlán, El Capulín Chocolate, La Bocana, La Guadalupe, Barra de Tecoanapa y El Polvorín, además del pueblo de La Ceniza (Loma de Romero), de Cuajinicuilapa". En la referida nota, también se señala que "el estudio socioeconómico correspondiente demostró que las comunidades que han decidido agruparse ... están asentadas en 'una extensión territorial con identidad socio-económica, geográfica, étnica y cultural, con tradiciones y trayectoria histórica definidas, que la dotan de unidad y un potencial desarrollo que permite establecer un nuevo municipio que tenga como cabecera ese pueblo'".

⁵² Debe mencionarse que cuando este trabajo se enviaba a la imprenta, estaba pendiente de resolución un amparo promovido por las autoridades municipales de Metlatónoc, solicitando la revocación del acuerdo por el cual el Congreso local aprobó la creación del municipio de Cochoapa el Grande. Su argumentación jurídica esta basada en que el decreto 588 es inconstitucional por no haberse respetado las formalidades esenciales del procedimiento; en este caso, la consulta a los habitantes y autoridades de las comunidades para que dieran su autorización de separarse de Metlatónoc. Se señala que en el expediente entregado al ayuntamiento de Metlatónoc no se encuentra la consulta a los ciudadanos ni el dictamen del Ejecutivo del estado. Asimismo se argumenta que no consta que el nuevo municipio cuente con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal, ni existen los servicios públicos que demanda la comunidad, asimismo no cuenta con una población de 25 mil habitantes, y tampoco existe una solicitud de las comunidades ni mucho menos un comité ciudadano gestor de esta nueva demarcación municipal (*El Sur*, 14 enero 2003).

2004	05-marzo-2004 (decreto 206)	Se crea el municipio de Juchitán.
2005	25-nov-2005 (decreto 571)	Se crea el municipio de Iliatenco.

Por supuesto, la revisión que merece mayor interés es la que permita confrontar las enmiendas legales que la legislación municipal guerrerense ha enfrentado desde 1917. Son cinco los cuerpos normativos que han reglamentado el municipio guerrerense y que ofrecerán en conjunto la evolución legal que ha sufrido esta institución constitucional. Las reformas que se den a la Constitución local y a la ley del municipio, derivadas de la reforma federal de diciembre de 1999, son ocasión propicia para emprender el estudio a fondo de la legislación secundaria.⁵³

VIII. NECESIDAD DEL ESTUDIO DEL MUNICIPIO GUERRERENSE

Estamos concientes que no puede siquiera pensarse que el estudio del municipio en México y en especial en Guerrero se cierre con las referencias legales o bibliográficas a una entidad abstracta como puede ser la institución del Municipio Libre, presente en la discusión constitucional mexicana. Si deseamos fortalecer la institución y procurar su participación activa en el desarrollo nacional debemos atender a la necesidad de su estudio, pero éste en términos particulares, para solventar de manera adecuada las cuestiones acuciantes que están implícitas en las demandas específicas de cada comunidad municipal. El municipio es ante todo una formación social, humana, que presenta determinados elementos que lo hacen singular: cada uno con sus problemas está marcado en muchas ocasiones por su anclaje histórico. Por ello, el análisis particular es requisito indispensable para conocer la problemática municipal en Guerrero y, con los datos pertinentes, exponer los proyectos o programas que permitan una solución adecuada.

Debe entenderse que el municipio en sus orígenes más remotos surge con la necesidad de una agrupación social que posibilite la convivencia y la protección de los miembros de la colectividad. Así, el municipio es ante todo la

⁵³ Por otra parte, debe reconocerse que se han levantado voces que hablan de la creación de un nuevo estado de la Federación, el de la Tierra Caliente, con los municipios que conforman la zona del mismo nombre: en Guerrero, Arcelia, Ciudad Altamirano, San Miguel Totolapan, Ajuchitlán del Progreso, Tlapehuala, Tlalchapa, Cutzamala, Coyuca de Catalán y Zirándaro; en el estado de México, Tlatlaya, Amatepec, Tejupilco, Sultepec y Zacualpan; y en Michoacán, Zitácuaro, Susupuato de Guerrero, Tuzantla, Tiquicheo, Huetamo de Núñez y San Lucas. Véase Castrejón Diez, Jaime, "El estado de la Tierra Caliente", *El Sur*, Acapulco, Gro., 23 de julio de 2001. Como puede verse, los linderos territoriales se debaten continuamente, y, en tratándose de la exigencia de formar un nuevo estado, el argumento central tiene que ver precisamente con el olvido de la administración pública hacia los problemas municipales, que les orilla a convertirse en "grandes exportadores de mano de obra no calificada hacia Estados Unidos y productores de estupefacientes, porque la gente tiene que vivir de algo y nadie les presta atención".

reunión de individuos o familias ligados entre sí por vínculos muchas veces consuetudinarios con la pretensión de mantenerse en forma permanente, por lo cual puede afirmarse que la disolución o el debilitamiento no están en su horizonte político. Y es precisamente por esto que el municipio presenta cimientos mucho más fuertes que otras instituciones más complejas como pueden ser las naciones, los estados, las provincias, las confederaciones, etcétera. Ello en razón de que su desarrollo no parte de la imposición o amenaza de un poder sino que nace de la necesidad de convivencia, de vida en común, en la que aparecen mezclados aspectos económicos, religiosos, y de toda índole orientados al desarrollo de cada uno de sus miembros.

Si pensamos en tal caracterización, evidente por ser el municipio la institución administrativa que más cerca ha estado de la población, y por ser la organización básica del Estado, podremos arribar a la importancia de que el municipio adquiera un mayor protagonismo en las relaciones que se establecen entre lo que ha sido denominado poder público y gobernados; que pase de ser un ente administrativo a asumir la condición de un ente gubernativo. Es tal el sentido de la reforma constitucional de diciembre de 1999.⁵⁴

Pero amén de ese carácter gubernativo, que le dota de calidad política, no puede dejarse de lado la idea de que el municipio es el instituto idóneo para la satisfacción de las necesidades que presenta cualquier colectividad, de ahí que la mayoría de los servicios públicos se caractericen por su concepción localista. Sin embargo, mientras en algunos aspectos le corresponde al municipio la carga de tales prestaciones, no existe una correlación respecto de la toma de decisiones políticas y económicas. Ello exige una revitalización institucional que únicamente se lograra en la medida en que se reconozca que el municipio es el fundamento de la organización social, territorial y político-administrativa del Estado mexicano, y en tal visión se le atribuyan las competencias que hagan plausible tal afirmación.

Pero no basta con el reconocimiento de nuevas competencias en materia de servicios públicos, sino que este reconocimiento debe ir acompañado con

⁵⁴ Aquí podemos traer a colación la redacción anterior y actual del primer párrafo de la fracción primera del artículo 115: en el texto anterior se establecía: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado". El texto vigente de la citada disposición constitucional es: "Cada municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa, *integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva* y no habrá autoridad intermedia *alguna* entre éste y el gobierno del Estado". En el debate legislativo se advirtió que "esta modificación representa un avance que permite asentar con claridad en el ordenamiento constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental", dejando de lado la idea de ser únicamente una entidad administrativa. Se reconoce que la institución del Municipio Libre "es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población".

una mayor participación en los recursos presupuestales, en una verdadera descentralización. Debe manejarse un presupuesto que permita hacer frente a las demandas de servicios, a la vez que mejorar su capacidad receptora de las contribuciones ciudadanas, haciendo eficientes los servicios pero también estableciendo precios adecuados a los mismos. La dinámica municipal en el estado de Guerrero ha llevado al análisis de la municipalización de diversos servicios públicos⁵⁵

Ello implica que el municipio debe enfrentar las dinámicas institucionales que exigen las nuevas estructuras político sociales. De ahí que si pensamos en estructurar un municipio sólido, no debe soslayarse la transformación del mismo.

Ejemplo de los aspectos que merecen ser replanteados para arribar a una nueva etapa del municipio guerrerense son:

a) la necesidad de establecer parámetros aceptables de administración municipal, entre los que debe incluirse la existencia de un cuerpo de funcionarios o servidores públicos con un alto nivel de formación en las tareas que desempeñan frente a la ciudadanía (y eso implica la formación de un servicio civil de carrera en el ámbito municipal);⁵⁶

b) Una exigencia que debe plantearse de manera necesaria es la posibilidad de reelección inmediata, con límite a una sola ocasión. Esto, con el fin de fortalecer la administración municipal con la experiencia de las autoridades, o, en este mismo rubro, la necesidad de una administración municipal que pueda proyectar a mediano plazo, por lo cual podría plantearse la ampliación del periodo constitucional de gobierno municipal a cinco o seis años,⁵⁷

⁵⁵ Prueba de ello sería la aprobación en el Congreso local de un acuerdo para que la Comisión de Transporte realice un estudio de diagnóstico sobre la situación del sector de transporte urbano, y determine la procedencia o improcedencia de la municipalización de ese servicio público (*El Sur*, 17 de enero de 2003).

⁵⁶ Esta es una generalizada inquietud entre estudiosos del derecho municipal y entre los mismos alcaldes a nivel nacional. La formalización de un servicio civil público de la carrera municipal serviría para profesionalizar y elevar la calidad de la función pública municipal, a la vez que permitiría acotar los márgenes de arbitrariedad de los altos funcionarios. La propuesta contemplaría su incorporación en el artículo 115 constitucional federal, al efecto de obligar a las legislaturas locales a establecer en la misma Ley de Municipio Libre, o mediante legislación específica, las reglas de selección, ingreso, permanencia, formación, movilidad escalafonaria o promoción, así como la separación y retiro de los servidores municipales. Por supuesto, más allá de la buena voluntad, se trata de una reforma de carácter cultural, por cuanto implica una reconceptualización del poder público.

⁵⁷ La idea de aumentar el periodo de gobierno municipal ha sido ampliamente discutida, tanto en el plano académico como en el político, y goza de bastante aceptación, pues entre los argumentos empleados se resalta el hecho de que “el periodo de tres años es un factor que va en contra de la eficiencia y eficacia administrativa”, por lo que un periodo mayor “daría mayor racionalidad y oportunidad a los esfuerzos de continuidad de los programas, evitándose al mismo tiempo que el gobernador en turno tuviese ingerencia en la elección de los ayuntamientos”.

c) la consolidación de mecanismos de participación ciudadana en las decisiones de los entes municipales;⁵⁸

d) una reforma de corte fiscal que posibilite el desarrollo municipal efectivo;⁵⁹

Por otra parte, “no se necesita reformar la Constitución Federal en virtud que en ningún precepto se limita el periodo de gestión a este nivel de gobierno, por lo tanto es un asunto de incumbencia local, únicamente habría que reformar la Constitución, el Código Electoral y la Ley Orgánica municipal”. Véase Leal Ramírez, Uriel, “La reforma municipal de Guerrero”, *El Sur*, Acapulco, Gro., 20 de noviembre de 2000.

La propuesta de admitir la reelección inmediata encuentra mayor oposición por la tradición histórica mexicana, en la cual encontramos que la prohibición de la reelección ha sido estandarte de diversos movimientos tanto en el siglo XIX (por parte de Porfirio Díaz) como en el XX (contra Porfirio Díaz). El lema “Sufragio efectivo. No reelección”, ha marcado el fracaso de esta propuesta que permitiría mejorar cualitativamente la administración pública municipal.

⁵⁸ Al menos en el aspecto político, podemos observar que hay una redefinición de la participación de los partidos en el gobierno de los municipios mexicanos. Si hasta hace relativamente pocos años, el partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional, gobernaba en todos los municipios del país, es a partir de fines de los años ochenta cuando se inicia una recomposición política, con el arribo principalmente del Partido de la Revolución Democrática y el fortalecimiento del Partido Acción Nacional. Papel importante de esta recomposición será la consecución de alianzas y coaliciones que permitirán un mayor juego a las fuerzas políticas, tal y como se muestra en la siguiente tabla, esbozada a partir de datos publicados en Álvarez Ramírez y García Martínez, *ob. cit.*:

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS (2000)				
PARTIDO POLÍTICO	PARTICIPACIÓN			
	Municipios		Población	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
PAN	296	12.19	31,961,004	36.00
PRI	1,380	56.86	42,801,685	48.21
PRD	266	10.96	10,793,547	12.15
PT	29	1.19	485,104	0.54
PVEM	9	0.37	336,993	0.37
COALICIONES	10	0.41	928,213	1.04
USOS Y COSTUMBRES	418	17.22	1,249,590	1.40
CONCEJOS MUNICIPALES	12	0.49	141,597	0.16
OTROS	7	0.28	72,669	0.08
TOTALES	2,427	100.00	88,770,402*	99.95

Las **coaliciones** corresponden a diferentes estados de la República. El rubro **Otros** corresponde a partidos políticos distintos de los listados, en ocasiones con presencia solamente estatal. (*) Hay una variación respecto de la población nacional debido a la creación de municipios que no son contabilizados

Con relación al tema de la participación política, ajena al tema de los resultados electorales, nosotros consideramos que esta participación ciudadana, no debe interferir en ningún momento ni punto con las decisiones del cuerpo colegiado municipal, y en tal sentido, debe ser una participación que permita al Ayuntamiento conocer las principales necesidades y escuchar alternativas que pueden ser o no adoptadas o consideradas dentro de las prioridades municipales. La participación supone apoyo, pero no necesariamente influencia.

⁵⁹ Valga la referencia de que de los más de 2,400 municipios mexicanos, una inmensa mayoría posee una hacienda municipal raquítica. De ahí que exista una inconformidad hacia la distribución del gasto público: menos del 5% a los municipios; menos del 15% a los estados y más del 80% a la Federación. En nuestro Estado, solamente Acapulco, está considerado entre los de mayor

e) la participación activa del municipio en las labores de promoción de la cultura;⁶⁰

f) el reconocimiento efectivo, y no sólo formal, de los municipios como instancias gubernativas, a efecto de superar uno de los vicios señalados por Ochoa Campos que atentan contra la libertad del municipio.⁶¹

Debe entenderse que aunque estas ideas implican la ruptura de la concepción tradicional del municipio, también es cierto, que el diseño institucional heredado de lo que ahora pretende considerarse como “viejo régimen” no es el más adecuado para permitir relaciones democráticas. En esta búsqueda del bienestar, de mejores condiciones de vida, desde abajo, desde la célula básica que es el municipio, es preciso fortalecer a quienes hasta ahora han tenido una posición débil, llámese Poder Judicial, llámense estados, llámense municipios. Creo que vale la pena el intento.

Hemos dejado de lado algunas propuestas relacionadas con la capacidad del municipio de proponer o iniciar leyes, o de exigir una mayor capacidad legislativa, por cuanto hemos considerado que es preciso que tal exigencia

ingreso a nivel nacional, y salvo cuatro o cinco más, los restantes municipios guerrerense, más de setenta, están catalogados como pobres e incluso extremadamente pobres.

⁶⁰ Esto implica una revisión al marco jurídico del fomento cultural en nuestro estado, y en general en el país. Llamamos en este sentido la atención hacia la vigente Ley de Fomento Cultural guerrerense que reconoce que el desarrollo cultural es una de las expresiones de la democracia política económica y social, y que establece que tanto el Gobierno del Estado como los ayuntamientos proveerán a la cabal aplicación de esta Ley, «para así avanzar en la construcción de una sociedad democrática, entendida como aquella en la que priva la igualdad básica de condiciones y oportunidades para todas las actividades, de los grupos sociales y las regiones». El artículo primero de esta ley, establece que su objeto «es el fomento a la cultura en el Estado de Guerrero, comprendiendo tanto la promoción como la difusión cultural y la creación de un sistema estatal de cultura», entre cuyas finalidades se encuentra, entre otros: la protección y aumento de los bienes y servicios que constituyen el patrimonio cultural del Estado; la preservación de las culturas indígenas y populares del Estado y la promoción del estudio, conservación, expresión y difusión, particularmente de las artesanías, tradiciones, danzas, música, vestimenta y costumbres indígenas y populares; el apoyo de la coordinación entre las distintas dependencias y entidades federales, estatales y municipales en el campo cultural; el fomento de la participación ciudadana en el sistema estatal de cultura. No es preciso mencionar que el municipio poco hace, y en ocasiones puede hacer, en este rubro.

⁶¹ La reforma de diciembre de 1999 se enmarca en tal actitud, a pesar de ello debe señalarse que hay mucho por hacer. Debe señalarse que el senador Raymundo Cárdenas Hernández propuso en septiembre de 2001, en el marco del Foro Nacional de Cabildos, celebrado en Acapulco, la creación de una Ley General del Municipio. En su ponencia, denominada *Reforma Municipal y Reforma del Estado*, Cárdenas Hernández afirmó que esta ley debería establecer las *atribuciones reales* de “las células” más cercanas a los ciudadanos. Incluso, considera que el municipio debe tener constitucionalmente el nivel, reconocimiento, facultades e instrumentos, necesarios para gobernar como un “verdadero nivel de gobierno”, ya que en el vigente artículo 41 de la Constitución federal no es contemplado como tal. Entre las propuestas de reforma aparecen la derogación de la facultad de las legislaturas para declarar la desaparición de ayuntamientos, dejando a los tribunales superiores la facultad de enjuiciar a los miembros del órgano colegiado municipal “en caso de violación a la ley, previo juicio de procedencia por parte de la legislatura correspondiente” (*El Sur*, 29-30 septiembre 2001).

tenga como destinatario a los diputados cuyo papel en tal sentido queda establecido en forma tajante en la Constitución local. Por otra parte, tampoco hemos hecho referencia a la posibilidad de que exista un ayuntamiento de corte representativo, en virtud de que consideramos que se trata de una forma de administración que al fraccionar la posibilidad de decisión y condicionarla a la toma de consensos en todas las áreas de gobierno, termina por limitar la eficiencia institucional. En tal sentido, el rendimiento institucional puede mejorarse mediante mecanismos de participación ciudadana, pero no limitarse con un gobierno más “representativo”; puede mejorarse mediante la exigencia firme de responsabilidades política y jurídica por las decisiones adoptadas, pero no diluyendo mediante un cuerpo colegiado la responsabilidad derivada de una decisión. Por otra parte, tampoco nos pronunciamos en este espacio sobre el caso de las policías comunitarias municipales y la prevalencia del derecho estatal frente a la reivindicación de derechos consuetudinarios protegidos constitucionalmente vía la suscripción de tratados internacionales.

Hay mucho qué comentar respecto de estos tópicos y muchos otros que afectan la vida interna de los municipios.

Un sector importante de la academia, vinculado estrechamente con las posiciones de los partidos políticos, se orienta a conseguir una transformación mediante la reforma política, tan publicitada y esperada en los últimos años. Al respecto señala Garza Grimaldo que en México “por reforma política, hemos entendido el proceso continuo de reformas a las instituciones políticas de nuestro Estado, y que se han traducido en reformas constitucionales; basta recordar las palabras que pronunció Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero haciendo alusión a la reforma política de 1977, diciendo que ésta no se agota en este acto (reforma política), sino que es un proceso constante”. Y dentro de las necesidades de una reforma política, Garza Grimaldo predica sobre propuestas orientadas a diversas áreas de la administración pública en México, entre ellas:

1) las reformas macroinstitucionales, relativas a la estructura y funciones de poderes públicos, de otros organismos conexos, y de sus relaciones recíprocas;

2) la modernización de la gestión pública en el ámbito de esos organismos, servicios y programas; y,

3) la descentralización del Poder Público, y la fijación de reglas de relación entre el Estado y la sociedad civil para el diseño y ejecución de políticas y programas de desarrollo económico y social. Entre ellas es fácil ubicar la Reforma municipal y la remunicipalización, en cuyo contexto se manejan otros tópicos relacionados: seguridad pública, democracia semidirecta (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), derechos y cultura indígena, reforma al marco jurídico de la participación ciudadana (ley que fomenta la participación de la

comunidad), rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio público, entre otros.⁶²

Por encima de tales propuestas, no puede dejar de reconocerse que actualmente tiene más de ochenta años el aporte constitucional del Municipio Libre, y a pesar de las reformas al articulado del texto fundamental, el Municipio aún no goza de total autonomía, dado que carece de instrumentos económicos, jurídicos y políticos que la hagan efectiva. En parte pareciera que el centralismo ramplón pervive en el imaginario político y que la necesidad de subordinación encuentra correlación en la ausencia de mecanismos que faciliten la asunción de autonomía; una autonomía necesaria para cimbrar una concepción municipal monolítica e irresponsable, que impide el desarrollo político y social tanto regional como nacional.

Hay pues que fortalecer el municipio para fortalecer el federalismo, y en tal tarea tiene un papel clave el establecer un nuevo diseño institucional, pero al final no se logrará sino con las contribuciones que pueden hacerse desde el propio municipio, desde la participación activa de los gobernados municipales, desde la exigencia de mejores gobiernos municipales, con mayores recursos económicos, pero más responsables, sometidos a la vigilancia de sus ciudadanos y con mejores instituciones de control económico y político. La contribución decisiva es la de los vecinos, la de los habitantes, la de los ciudadanos. Que el texto constitucional no sea letra muerta ni en el caso del Municipio Libre, ni en el caso del cumplimiento de las obligaciones que como mexicanos nos corresponde.

Como afirma Garza Grimaldo, el municipio es una institución arraigada en nuestro pueblo y por su contacto directo con el mismo, se le considera escuela de la democracia. Y sin embargo, su desarrollo histórico está marcado por las huellas de la antidemocracia y por la presencia del autoritarismo: venta de títulos de alcalde, jefaturas políticas o prefectos que manipulaban al gobierno municipal. Y es que, como afirma el mismo autor, el municipio es ante todo el reflejo del Estado mexicano, que tanto ha sufrido las consecuencias del centralismo. Una centralización que, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa en 1983 de reforma al artículo 115 constitucional,⁶³ “ha arrebatado al municipio la capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional: indubitadamente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando por el fortalecimiento de nuestro

⁶² Garza Grimaldo, José Gilberto, “La reforma política en Guerrero y el PRI”, *El Sur*, Acapulco, Gro., 1 y 8 de mayo de 2001. Se trata de su intervención del día 2 de mayo del año 2001, en la *Mesa redonda para la Reforma Política* en las instalaciones del ICADEP.

⁶³ Iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional de 1983, enviada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

sistema federal. No requerimos de una nueva institución, tenemos la del municipio”.⁶⁴

¿Hay esperanza para esa redefinición formal del Municipio Libre? A decir de María Teresa Rendón Huerta “la evolución histórica del Municipio en México no ha sido lineal y ascendente. Por el contrario, ha estado preñada de recaídas, amagos, retrocesos y devaluaciones. Lo notable no es esa errática y desventurada trayectoria secular, muy parecida por cierto, a la que han observado otras instituciones democráticas, sino lo que verdaderamente llama la atención es la persistencia de la idea y la terquedad de sus sostenedores”.⁶⁵ Como señala Garza Grimaldo, ojalá esté por terminar el viacrucis municipal.

Como afirmamos líneas atrás, la reforma municipal en nuestro estado, para adecuarla a la reforma constitucional de 1999, será oportunidad clave para plantear ese nuevo diseño institucional alternativo, o al menos para que la legislación guerrerense quede alineada al orden municipal derivado de la reforma.⁶⁶ En todo caso, la labor de construir un municipio que efectivamente sea la expresión de la primera forma de organización social que tiene que ver con el poder político, y que, a la vez, sea capaz de resolver las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos.

IX. FUENTES PARA EL ESTUDIO DEL MUNICIPIO

La temática municipal merece cada día mayor espacio en las publicaciones periódicas mexicanas. Esta tendencia puede explicarse por los procesos de descentralización que se han fortalecido con los movimientos políticos que

⁶⁴ Aunque si a referencias al centralismo vamos, no podemos obviar la que cita José Gilberto Garza Grimaldo en su trabajo “El viacrucis del Municipio libre”: en mayo de 1995, el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, sostenía: “el centralismo, es simiente de un verticalismo autoritario y soberbio que riñe con el despliegue de la democracia y la participación social; el centralismo coarta el desenvolvimiento equilibrado de las regiones del país, al concentrar recursos y riqueza, oportunidades e iniciativas, decisiones y estímulos. Hoy en México el centralismo es opresivo y retrógrado, socialmente insensible e ineficiente. Pero es mi convicción que en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión” (Intervención del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en el Foro Nacional Nuevo Federalismo: Estado soberanos y municipios libres, llevada al cabo en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, en mayo de 1995). En todo caso, podríamos afirmar que faltan hechos... no palabras.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Por ejemplo, la reforma al ordenamiento municipal guerrerense pasa por la actualización de los artículos 91 y 94 de la Constitución local y el artículo 27 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, en virtud de que en tales preceptos se sigue considerando al ayuntamiento como a un órgano administrativo, un carácter opuesto al reconocimiento como ente gubernativo que dispensa la Constitución federal.

paulatinamente transforman el panorama político y jurídico de los últimos años. La descentralización opera en diversos ámbitos, siendo el político el más notorio. Y ello permite que el instituto municipal cobre mayor auge por el hecho evidente de que es precisamente en este espacio donde se puede consolidar la participación ciudadana y, por ende, empezar a perfeccionar los espacios que nuestra incipiente democracia ha cedido para la ciudadanía.

La reforma constitucional federal de 1999 no ha tenido el reflejo esperado a nivel local. Aunado a ello la reforma constitucional de 2001, en materia indígena, dibujó un escenario novedoso en nuestro país al reconocer el espacio municipal como el escenario *sui generis* para ciertas reivindicaciones sociales de los grupos minoritarios indígenas. ¡El estado multicultural en toda su expresión!

Por si fuera poco, las soluciones que se dan a los problemas locales desde el ámbito federal hacen patente la necesidad de enfocar de manera diversa el fenómeno municipal. Inseguridad, servicios públicos insuficientes e ineficientes, deterioro ecológico, falta de inversión, inestabilidad laboral, son apenas algunos de los múltiples problemas que agobian al municipio en nuestros días y para los cuales es urgente encontrar soluciones. No hay panacea posible en un país con tan disímiles caracteres, territorios, climas y poblaciones. Es urgente el estudio sistemático de los problemas *in situ*. Es preciso que los gobiernos municipales cumplan con su compromiso y enfrenten de manera responsable e informada las dificultades que tiene la sociedad local, permitiendo además que ésta se involucre y participe activamente. Ello, por supuesto, implica hacer partícipes a los ciudadanos en la labor de definir estrategias y programas de gobierno para poder enfrentar de manera integral la problemática presente en cada uno de los municipios mexicanos.

Se trata de uno de los muchos retos que enfrenta el municipio. La selección de fuentes que aquí se ofrece quizá no permitirá advertir los grandes retos que deben solventarse en este siglo XXI para hacer de la institución municipal un instituto efectivamente viable y democrático. Véase como ejemplo la problemática ecológica que enfrenta cualquier población con sus residuos, el desempleo, el alcoholismo y la drogadicción, los problemas sanitarios, los servicios de transporte, la falta de opciones de esparcimiento, deporte y entretenimiento.

Una de las consecuencias de esta dinámica es la asunción de responsabilidades cada vez mayores por parte de los ayuntamientos, lo que ha provocado en éstos la necesidad de establecer lazos con las instituciones académicas para elaborar proyectos y programas que permitan al municipio un desarrollo sustentable, equitativo y democrático. Academia y administración unen sus esfuerzos por el instituto municipal. De ahí la importancia de materiales bibliohemerográficos que permitan explorar algunos aspectos históricos, institucionales, económicos y sociales que atraviesan las problemáticas ancestrales y nuevas del municipio.

La perspectiva es diversa: el municipio se aborda histórica, jurídica, sociológica, económica o políticamente, por citar algunas. Por supuesto, tratándose del estado de Guerrero, la búsqueda hemerográfica no se agota en el material aquí presentado. Además deben mencionarse aquellas revistas especializadas que pueden orientar al lector hacia información valiosa. Tal sería el caso de las revistas *Federalismo y desarrollo* (México, D. F.) la *Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal*, (México, D. F.), *Hacienda Municipal* (Guadalajara, Jal.), y la revista *Indetec* (Guadalajara, Jal.), por citar algunos casos. Por otra parte, la consulta de las bibliografías especializadas también puede ser de ayuda para la consulta de tesis de licenciatura o de grado sobre el tema municipal (si ese fuere el objetivo), por ejemplo, el *Ensayo bibliográfico de derecho constitucional mexicano y de garantías, amparo y derechos humanos* editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en 1998.

Por supuesto, hay un material que, para los servidores públicos de los municipios mexicanos y para los estudiosos de la institución municipal, resulta de consulta obligada, se trata del *Sistema Nacional de Información Municipal*, publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación.

Otro tanto puede decirse de la colección *Enciclopedia de los municipios de México*, elaborada en 1988 por el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación con el apoyo de los gobiernos de las entidades federativas y los centros estatales de estudios municipales. En dicha colección se dedicó un tomo para cada entidad federativa, bajo el título de *Los municipios de ...* (nombre del estado).

Un apartado especial merecería señalar las páginas Web en las que se puede encontrar información sobre los municipios. Por ejemplo, puede remitirse al lector a la página Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

<http://www.juridicas.unam.mx>

donde podrá consultar la base de datos de su biblioteca especializada, así como la biblioteca virtual que cuenta con numerosas obras sobre la temática municipal para su consulta digital, además de las versiones electrónicas de las revistas que edita periódicamente el propio Instituto.

Otro recurso electrónico es la página del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal:

<http://www.inafed.gob.mx>

en la cual encontrará información y productos de dicha dependencia federal. Resulta de interés la base de datos con información jurídica, política y administrativa de municipios y estados.

También pueden consultarse la página de la *Agenda de la Reforma Municipal* que se lleva conjuntamente por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Centro de Estudios para la reforma del Estado

(CERE), el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" (CESEM) y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM:

<http://www.municipio.org.mx>

Sobre la *Agenda de la Reforma Municipal* conviene señalar que se trata de un proyecto de investigación y de vinculación entre instituciones académicas, docentes y de servicios municipales de México, con el objetivo de analizar y sistematizar el debate público relativo a la modernización de los ayuntamientos. A través de la página Web se ofrecen sus resultados. Ahí, el usuario puede interactuar con un banco de información, temáticamente organizado, que contiene miles de propuestas para la reforma municipal, emitidas por los sectores académico, gubernamental y social del país desde 1992 a la fecha; su actualización es continua, siendo además posible que el usuario contribuya con sus propias propuestas. Tanto autoridades y funcionarios municipales, estatales y federales, así como organismos sociales, encontrarán un material abundante y sistematizado, útil para apoyar iniciativas reglamentarias o legislativas de reforma municipal.

Otro proyecto que conviene mencionar es *Urbared*, que se trata de una iniciativa conjunta del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina) y del Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM). Este proyecto propone estimular la formación de una comunidad de investigadores, formadores, agentes y decisores de políticas públicas urbanas (gobernantes locales, funcionarios, asistentes sociales, miembros de ONG's, promotores de desarrollo popular, comunicadores, etcétera) de amplio alcance y diversidad de puntos de vista, para el intercambio crítico y la generación de propuestas sobre las políticas social urbanas. A través de su página Web se pone al alcance de todos sus integrantes información y recursos que pueden ser de utilidad combinando las posibilidades de un centro de documentación y de una revista electrónica:

<http://www.urbared.ungs.edu.ar>

Esperamos que la información sobre fuentes que a continuación listamos cumpla con el objetivo de proporcionar a los lectores de esta obra un panorama general sobre la institución municipal.

ACOSTA Y ESQUIVEL, Julio, *El fuero del municipio. Breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional*, México: Jus, 1942.

AISPURO TORRES, José Rosas y David CIENFUEGOS SALGADO, *El municipio en Iberoamérica*, México: H. Ayuntamiento de Durango, Editora Laguna, 2003.

ÁLVAREZ RAMÍREZ, Roberto y Juan Antonio GARCÍA MARTÍNEZ, comps., *Derecho Municipal: Una visión al artículo 115 constitucional*, Chilpancingo, Gro.: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2001.

Anuario estadístico Guerrero, edición 2001, Aguascalientes: INEGI, Gobierno del Estado de Guerrero, 2001.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y*

- municipales*, México: UNAM, 1994, 3 t.
- Así somos... (temas 1993-1994), México: Centro de Investigación y Cultura de la Zona de la Montaña, 1994.
- BOEHM DE LAMEIRAS, Brigitte (coord.), *El municipio en México*, México: El Colegio de Michoacán, 1987.
- CASTORENA, J. Jesús, *El problema municipal mexicano*, México: Cultura, 1976.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero comentada*, Chilpancingo: Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, 1997.
- y Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, coords., *El municipio en México*, México: 2006.
- y Esperanza GUZMÁN HERNÁNDEZ, "El municipio en las Constituciones de 1917. El caso del estado de Guerrero", *Altamirano* [IEPEN], Chilpancingo, Gro., año 3, no. 14, febrero-marzo 2000.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense, con citas, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel* (edición facsimilar de la de 1837), México: UNAM, 1993.
- DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, México: Porrúa, 1988.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, coord., *Régimen jurídico municipal en México*, México: Porrúa, 2003.
- GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los Ayuntamientos y a sus miembros*, México: Centro Nacional de Estudios Municipales, 1986.
- GARZA GRIMALDO, José Gilberto, "La reforma política en Guerrero y el PRI", *El Sur*, Acapulco, Gro., 1 y 8 de mayo de 2001.
- y otros, *Estudios constitucionales y parlamentarios II*, Chilpancingo: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2001.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La autonomía municipal", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm., 2, mayo-agosto 1986.
- y David CIENFUEGOS SALGADO (coords.), *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, Chilpancingo: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 1999-2000, 3 t.
- Guerrero, sur amate de mar y montaña*, monografía estatal, México: SEP, Gobierno del Estado, 1987.
- HERNÁNDEZ MERGOLDD, Pascual, *Nuevo derecho guerrerense*, México: Universidad Americana de Acapulco, 1933.
- HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro Emiliano, "Derecho municipal", en *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México: UNAM, 1991.
- *Derecho municipal*, México: UNAM, 1991.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 6ª ed., México: UNAM, 1994.
- *Diccionario jurídico mexicano*, 8ª ed., México: UNAM, Porrúa, 1995.
- *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México: UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, UNAM, 1994.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Manual de administración*

- municipal*, México: INAP, BANOBRAS, 1987.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Anuario estadístico del estado de Guerrero, edición 1994*, México: INEGI, Gobierno del Estado de Guerrero, 1994.
- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS, *Administración del impuesto predial*, México: INDETEC, 1995.
- Los municipios de Guerrero*, México: Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Guerrero, Centro Nacional de Estudios Municipales, Centro Estatal de Estudios Municipales, 1988.
- MAQUEO RAMÍREZ, Marisol, "Las aporías de la libertad municipal en el sistema constitucional mexicano", en Cienfuegos Salgado, David, comp., *Constitucionalismo local*, México: Porrúa, 2005, pp. 357-378.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México: INAP, 1993.
- Monografía socioeconómica y financiera del estado de Guerrero 1994*, Acapulco: Universidad Americana de Acapulco, Nacional Financiera, 1994.
- MONTAÑO, Agustín, *Manual de administración municipal*, México: Trillas, 1978.
- OCHOA CAMPOS, Moisés: *El municipio. Su evolución institucional*, México: BANOBRAS, 1981.
- *La reforma municipal*, 4ª ed., México: Porrúa, 1985.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 3ª ed., México: Porrúa, 1999.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho municipal*, México: Porrúa, 1985.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 2ª ed., México: Porrúa, 1993.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, 3ª ed., México: Porrúa, 1990.
- SALINAS SANDOVAL, María del Carmen, "El municipio decimonónico como base del federalismo del estado de México", en Cienfuegos Salgado, David, comp., *Constitucionalismo local*, México: Porrúa, 2005.
- SAYEG HELU, Jorge, *Federalismo y municipalismo mexicanos*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1984.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Gobierno y administración municipal en México*, México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993.
- *Los municipios en Guerrero*, México: Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Guerrero, Centro Nacional de Estudios Municipales, Centro Estatal de Estudios Municipales, 1988.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México: Porrúa, 1981.
- UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO, *Monografía socioeconómica y financiera del Estado de Guerrero 1994*, México: Universidad Americana de Acapulco, Nacional Financiera, 1994.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, coord., *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México: UNAM, 2005.
- VARIOS, *Los municipios de México*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1978.