

MÉXICO
ASPECTOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL
DEL MUNICIPIO

David CIENFUEGOS SALGADO
Manuel JIMÉNEZ DORANTES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Breve referencia histórica*. III. *Régimen municipal posconstitucional*. IV. *A modo de conclusión*. V. *Fuentes para el estudio del municipio*.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho constitucional, y también el administrativo, tienen en el municipio una de sus construcciones sui géneris. 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 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.

A pesar de lo dicho, hoy día el municipio sigue siendo, en muchos aspectos cruciales, la asignatura pendiente para el desarrollo del federalis-

mo, 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. Animados por tales circunstancias, en este trabajo presentamos un recorrido por la evolución que ha sufrido el municipio y una aproximación al régimen jurídico vigente del municipio en México.

Ahora bien, es preciso señalar 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 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 más adelante.

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, 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 Cienfuegos Salgado, David (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, Durango, México, H. Ayuntamiento del Municipio 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 aquélla.

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 que 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

II. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

La evolución histórica tiene especial relevancia para entender —en este caso— la actualidad municipal en México, aunque también debe advertirse que este trabajo no tiene como finalidad detallar los aspectos histórico-municipales que, dicho sea de paso, resulta un tema que ha sido

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

⁵ *Ibidem*, pp. 6-8.

suficientemente abordado con mayor detalle por gran parte de la doctrina mexicana; por ello, únicamente deseamos hacer referencia a aspectos esenciales de la conformación municipal, y remitimos al lector interesado en estos importantes datos al catálogo de publicaciones referidas al tema histórico.

En términos generales —y lo que constituye actualmente un tópico de la doctrina municipalista mexicana—, hay que mencionar que la conformación del municipio se desarrolla a partir de los modelos indígena y español.

En el primer caso, una parte de la doctrina⁶ expone que el municipio tiene su origen en el *calpulli*, que en términos generales era la comunidad de determinadas familias asentadas en un territorio, reunidas alrededor de la creencia de los mismos dioses. El gobierno del *calpulli* recaía en un consejo de ancianos, que nombraba a los funcionarios respectivos. Cabe mencionar que cada *calpulli* pertenecía a un señorío y, consecuentemente, a un imperio.

Su estructura básica consistía en:

- Asamblea. Formada por los *pilli* o varones descendientes de las familias fundadoras, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo.
- Consejo. Integrado por alguno de los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.
- *Capullec*. También llamado *teachcauh*, o pariente mayor, que era una especie de alcalde, nombrado por el consejo.
- *Tecuhtli*. Responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra.
- *Tequitlatos*. Dirigían a los trabajadores en las obras comunales.
- *Calpizque*. Recaudador de impuestos.
- *Tlacuilos*. Especialistas en la enseñanza y registros.
- Sacerdotes. Encargados de la vida religiosa.

Aunque el *calpulli* presenta elementos concretos que lo asemejan a la institución municipal, no hay que perder de vista que esta forma de reunión familiar es considerada como una asociación *inter privatos* que, definitivamente, carece de aspectos jurídico-públicos esenciales en cualquier institución estatal. Al respecto, Quintana Roldán expone que “de

⁶ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 90 y 91, entre otros.

ninguna manera puede catalogarse como municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basados en conceptos derivados del parentesco y de la religión”.⁷

Por lo que se refiere el segundo modelo, la creación del municipio se debió, en buena medida, a cuestiones referidas a las posibilidades de la ampliación del ejercicio del poder del gobernador de Cuba y a la asunción de poderes por parte del propio Hernán Cortés debido a la delicada relación de éste con Diego Velázquez. Para obtener cierta distancia política y jurídica con las autoridades de la isla, a su llegada a las costas del actual estado de Veracruz, Cortés —en una de sus primeras decisiones— instauró el primer ayuntamiento continental (Villa Rica de la Vera Cruz) el 22 de abril de 1519. Esta decisión permitiría a Cortés obtener protagonismo en España y cierta autonomía de decisión en los nuevos territorios (no fue casualidad que el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz nombrara a Cortés como capitán general y justicia mayor).

Esta forma de actuar fue seguida posteriormente por los demás conquistadores del resto del sureste del país debido a las posibilidades y poderes que les otorgaban las decisiones reales en Madrid. Por ello, aunque inicialmente el territorio de los nuevos municipios intentó respetar la división territorial de los pobladores originarios, paulatinamente se fue dejando atrás la “división” territorial “local” para introducir la división, figuras, instituciones e instrumentos jurídico-políticos del modelo municipal español en tierras americanas.⁸ Puede señalarse, sin lugar a dudas, que es a partir de este momento cuando inicia la conformación del actual sistema municipal, ya que, sin dejar de reconocer algunos elementos de origen indígena al actual municipio mexicano, desde nuestro particular punto de vista en México se puede hablar del municipio (*stricto sensu*) a partir de la introducción de la concepción y estructura de esta entidad jurídico-pública territorial europea.⁹ Ésta es una visión compartida por numerosos

⁷ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 3a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 47. Aunque no lo afirma expresamente, parece admitirlo Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 7a. ed., México, Porrúa, p. 65.

⁸ Los datos históricos demuestran que se diferenciaron entre municipios españoles y municipios indígenas, especialmente en el sureste del país (cabildo de indios y cabildos de españoles).

⁹ De ahí que resulte muy útil para la explicación de los inicios del municipio mexicano la lectura del sistema español. Véase Orduña Rebollo, Enrique, *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 99 a 163, especialmente, entre otros.

autores municipalistas en México, quienes se han inclinado por dar carta de nacimiento al municipio mexicano, a partir de la formación de la citada Villa Rica de la Vera Cruz, a la que habrían de seguir Coyoacán y México.¹⁰ Las etapas precolonial y colonial también presentan amplios rubros en materia municipal, que han sido analizados por no pocos autores.¹¹ Una amplia concepción iberoamericana une las instituciones muni-

¹⁰ 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 unas 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.

¹¹ Véanse, por citar algunos, los siguientes trabajos: Alamán, Lucas, *Historia de México*, México, Jus, 1972; Lee Benson, Nattie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955; D'Acosta y Esquivel, Julio, *El fuero del municipio*, México, Jus, 1948; Gibson, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI, 1967; Romerovargas Yturbide, Ignacio, *Organización política de los pueblos de Anáhuac*, México, Libros Luciérnaga, 1967; Macías, Anna, *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 élite 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 es-

cipales a ambos lados del Atlántico: Europa y América aparecen ligadas indisolublemente a través de la institución del municipio.

En la medida en que los nuevos pobladores incrementaban sus intereses (políticos, económicos, culturales y familiares) en la nueva tierra se fueron creando más centros de población, lo que facilitó la introducción de la otra gran entidad territorial española: la provincia. A semejanza del sistema territorial español, cada nueva provincia se conformó de varios municipios, que incluían algunas de las principales ciudades a las que se denominó “cabeceras” o “alcaldías mayores”, en las que funcionaba el cabildo.

En resumen, el municipio ha experimentado una serie de transformaciones que responden a la variación de los regímenes políticos: colonial,¹² independiente, revolucionario y constitucional.¹³ Por ejemplo, durante la última mitad del siglo XVI aparecieron los gobernadores reales y las audiencias; posteriormente se crearon las intendencias, que agrupaban a varias provincias, y éstas a algunos municipios. Además, cabe resaltar que, en sus inicios, los cabildos realizaban sus reuniones de manera abierta, pero la excesiva intervención de las demás entidades supramunicipales (Contaduría general y prefectos), gradualmente imposibilitaron este tipo de reuniones y favorecieron la disminución de las decisiones municipales.

A los efectos de este apartado de antecedentes 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, dando sustento al nuevo Estado mexicano.

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 ningu-

perarse 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.

¹² Véase Iturriaga, Aminda *et al.*, *op. cit.*, pp. 24 y ss.

¹³ Una análisis histórico-municipal en México puede verse en *El municipio mexicano, cit.*, México, IILSEN, 2001, en todo.

na mención sobre el ente municipal. Señala Ruiz Massieu que la carta magna de 1824 sigue las líneas generales del Acta Constitutiva de 1824, por lo que se refiere al 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 supeditadas a los gobiernos estatales (y en algunas ocasiones a autoridades intermedias), ligando su desarrollo al de la entidad federativa a que pertenecieran.

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 aún 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 los 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 periodo 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 de los siglos 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 Federal). 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.¹⁴ Ahora, la insti-

¹⁴ Durante esta etapa, los municipios fueron agrupados en demarcaciones administrativas llamadas partidos, distritos, jefaturas o cantones, cuyos representantes eran agentes

tución 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 administrativo que contribuyó a la mengua de la libertad de las comunas¹⁵ 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.

Desde ese momento fundacional, el debate municipal en México radica, en buena medida, en la graduación de la intensidad de la tutela (control) ejercida sobre las decisiones municipales por las entidades supralocales, debate que adquiere relevancia, especialmente cuando los municipios están dotados constitucionalmente de autonomía.

La Constitución mexicana de 1917, calificada como la primera Constitución político-social del mundo,¹⁶ fue en su momento paradigmática: contenía principios de justicia social que en diversas Constituciones no habían sido incluidos o que, aunque habían sido ya discuti-

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.

¹⁵ Ruiz Massieu, *op. cit.*, nota 4, pp. 38 y 39.

¹⁶ 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).

dos por la doctrina de muchos países, aún no habían sido elevados a tal rango normativo.

En torno al tema municipal, debe señalarse que cuando en 1916 Carranza expidió la convocatoria para formar un Congreso Constituyente, encargado de dictar una nueva Constitución para México,¹⁷ no consideró la diversidad de corrientes políticas que permeaban el territorio nacional, muchas de ellas incluso contrarias a su programa político.¹⁸ 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.

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.

En lo que interesa a este ensayo sobre el régimen constitucional municipal en México, debe mencionarse que la Ley de Libertad Municipal expedida por Carranza 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Hay diversos actores en la arena política que buscan el poder. Señala Vera Estañol: "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 Estañol, Jorge, *Historia de la Revolución mexicana: orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1983, p. 495.

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 ex-

presamente 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.¹⁹

¹⁹ 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 Sobreros Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1995, pp. 162 y 163.

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”.²⁰ 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”.²¹

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 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.²²

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

²⁰ 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.

²¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, 1917, t. II, p. 404.

²² Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 115.

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 el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.²³

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 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

²³ 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.

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”.²⁴

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>Modificaciones²⁵</i>
20 / agosto / 1928	<p><i>Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III</i></p> <p>Contenido: 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 quiénes no podrán ser electos gobernador para periodos inmediatos; precisa que sólo podrá ser gobernador 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>

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1975, pp. 150 y 151.

²⁵ 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.

8 / enero / 1943	<p><i>Se reforma el párrafo tercero de la fracción III</i></p> <p>Contenido: 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>Contenido: 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>Contenido: 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 / febrero / 1976	<p><i>Se adicionan las fracciones IV y V</i></p> <p>Contenido: 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>Contenido: 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>Contenido: 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 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</p>

	<p>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> Contenido: 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> Contenido: dispone que el municipio será gobernado por un 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</p>

	<p>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 éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>
14 / agosto / 2001	<p><i>Se adiciona un último párrafo a la fracción III</i></p> <p>Contenido: 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.²⁶ 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.

III. RÉGIMEN MUNICIPAL POSCONSTITUCIONAL

1. *Planteamiento general*

Para el lector que desconoce el modelo territorial mexicano, hay que mencionar que la Constitución de 1917 (desde ahora CF), derivado del modelo federal, establece que México se estructura territorialmente en Federación (*stricto sensu*), entidades federativas, municipios y Distrito Federal; consecuentemente, el texto constitucional lleva a cabo la distribución competencial entre Federación y entidades federativas, establece la bases del Distrito Federal y, por lo que aquí interesa, otorga autonomía y diseña el régimen constitucional mínimo de los municipios mexicanos, que tendrá que desarrollarse por las Constituciones y leyes de las respectivas entidades federativas.

No obstante, desde el punto de vista político, debe mencionarse que debido a las circunstancias del régimen derivado de la Revolución mexi-

²⁶ Para abundar sobre las reformas de diciembre de 1999, se recomienda: Álvarez Ramírez, Roberto y García Martínez, Juan Antonio (comps.), *Derecho municipal: una visión al artículo 115 constitucional*, Chilpancingo, Gro., Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, 2001.

cana y a la larga hegemonía de un solo partido político, se fortaleció, especialmente, la figura del presidente de la República.

Este fenómeno influyó en todo el modelo federal y, consecuentemente, en el ámbito municipal. Por estos motivos, el municipio en México se ha caracterizado por estar sometido al gobernador del estado, quien a su vez se supeditaba al presidente. Es decir, todo el sistema institucional funcionó bajo el prisma del centralismo (político) fuertemente arraigado.

Posteriormente, los cambios políticos que se han venido sucediendo —especialmente en los últimos años— han influido positivamente tanto en las entidades federativas como en los municipios, ya que actualmente estas entidades territoriales pugnan por una mejor distribución del poder que revierta los desajustes del viejo sistema.

Por lo que se refiere al municipio, el régimen constitucional federal ha sido constantemente “actualizado”, con la intención de adecuarlo a las nuevas circunstancias y a los retos que plantea su evolución. Pero durante un largo periodo dichas reformas constitucionales no tuvieron respuesta por parte de los poderes federales y estatales, ya que en el ámbito infraconstitucional se mantuvo una interpretación (legislativa y jurisdiccional) restrictiva para los municipios y, de facto, se mantuvo un amplio control de la Federación y de cada entidad federativa sobre el gobierno y las decisiones municipales.

Actualmente, la pugna más importante en la distribución del poder involucra especialmente a la Federación con las entidades federativas, sobre todo en la distribución de competencias del régimen tributario. Algo semejante —guardando las distancias— a lo que se denominó en España como la primera descentralización (Estado-comunidades autónomas). No obstante, desde el ámbito jurídico, especialmente a partir de la reforma constitucional federal de 1999, los municipios se han beneficiado del perfeccionamiento de su sistema normativo, del refuerzo de sus títulos competenciales con estricta incidencia local. Aunado a lo anterior, en algunos modelos estatales (Veracruz y Chiapas, entre otros) incipientemente se ha abierto la posibilidad de la iniciativa legislativa por parte de los municipios y, una cuestión esencial del sistema municipal, se han duplicado sus posibilidades de defensa a través de los mecanismos de protección de la autonomía municipal por parte de la jurisdicción constitucional que prevén, desde 31 de diciembre de 1994 la CF, así como algunas Constituciones de los estados (Veracruz —2000—, Chiapas —2001—, entre otros). Desde la perspectiva política, sus agrupaciones ejercen mayor influencia

con la Federación y sus respectivas entidades federativas para acelerar la modernización del sistema municipal, obtener mayores posibilidades de ingreso y financiamiento, fortalecer su potestad normativa, mejorar los mecanismos de las relaciones intermunicipales y con el resto de entidades territoriales jurídico-públicas del Estado mexicano.

2. Aspectos constitucionales

El municipio en México tiene su regulación mínima en el artículo 115 CF,²⁷ en las Constituciones de cada una de las entidades federativas y en las respectivas leyes orgánicas²⁸ del municipio (legislación de los estados).

En términos generales, el “municipio libre” es para los estados “la base de su división territorial y de su organización política y administrativa...” (artículos 115,²⁹ CF; 58, CCh,³⁰ 2, LOMLV,³¹ y 2, LOMCh).³²

El contenido del artículo 115, CF, es variado y complejo en algunas cuestiones; por ello, es indispensable destacar aquellos aspectos que distinguen al municipio mexicano y que, como se ha dicho, se considera la regulación básica para todo el régimen municipal, independientemente de que después, cada una de la Constituciones estatales y las respectivas le-

²⁷ Última reforma del 14 de agosto de 2001.

²⁸ En México, el calificativo de leyes “orgánicas” se refiere, especialmente, a que regulan un determinado órgano (administración pública —art. 90—, Judicial —art. 100—, Legislativo —art. 65—, entre muchos otros casos), ya que ni la Constitución federal ni la de los estados a que nos referimos exigen un procedimiento o votación especial para la aprobación de “leyes orgánicas” como sucede en el caso español.

²⁹ El Poder Judicial federal determinó desde los primeros años de la vigencia de la Constitución, que los municipios, no obstante “la autonomía y la libertad que les ha conferido la nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un poder independiente, dentro del Estado”. De la misma forma, ha establecido que el reconocimiento del municipio libre que hace el art. 115 CF, “no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder”. Quinta Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. IV, marzo de 1919, p. 729.

³⁰ Constitución del Estado de Chiapas. La principal reforma se desarrolló por Decreto 310, publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, núm. 137, del 6 de noviembre de 2002. La reforma constitucional chiapaneca es fruto de la influencia que ha dado en todo el sistema constitucional de las entidades federativas el caso de Veracruz (así, los estados de Tlaxcala y Coahuila, entre otros). La reforma que afecta directamente al ámbito municipal se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, núm. 44, del 20 de junio de 2001.

³¹ Ley 9, Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, del 5 de enero de 2001.

³² Ley Orgánica Municipal de Chiapas de 1988.

yes, de acuerdo con sus características propias, incrementen las facultades municipales.

A. *Facultades exclusivas y autoridad intermedia*

La CF establece una serie de competencias municipales con claro interés local (cementerios, agua potable, alumbrado público, etcétera) que ejercen los municipios a través de sus ayuntamientos de manera “exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado” (artículo 115, fracción I, CF).

En principio hay que exponer que las competencias municipales están diferenciadas de las federales y de las entidades federativas, de ahí que

el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios.³³

Ahora bien, por lo que respecta a la autoridad intermedia, esta precisión del Constituyente de 1917 tiene origen en la conciencia histórica municipal que, como se ha expuesto, ha sido sometida por diversas formas a los gobiernos centrales (jefe político y prefectos). Sin embargo, en el actual sistema federal ha sido necesario precisar el sentido de esta disposición. Según la SCJN,³⁴ como autoridad intermedia debe entenderse

³³ Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre de 1998, tesis: P./J. 81/98, p. 788 (resaltado nuestro).

³⁴ “El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se

aquella que *interrumpa o impida la comunicación* entre el municipio y el gobierno del estado, sea cual sea su denominación o su procedencia (federal o estatal, ejecutiva, legislativa o judicial).

En este orden de ideas, el mismo Pleno de la SCJN ha tenido que pronunciarse acerca del concepto de *gobierno del estado* a que se refiere la misma fracción I, para fortalecer la figura del municipio en el sistema jurídico mexicano: Al respecto, ha mencionado que

el término “Gobierno del Estado”, no está limitado al Poder Ejecutivo de la entidad federativa, pues dadas las competencias actuales de los diferentes Poderes de los Estados y que antes podían incidir en el jefe político o prefecto (antecedente de la autoridad intermedia ahora prohibida), y como la terminología utilizada por la disposición constitucional se hace en forma genérica y no referida exclusivamente al Poder Ejecutivo, debe entenderse que dicha expresión comprende tanto al Poder Ejecutivo como a los otros Poderes Estatales, frente a los cuales, eventualmente, también podría darse una autoridad intermedia con relación a los ayuntamientos.³⁵

instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno”. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, febrero, 2000, tesis: P./J. 10/2000, p. 509.

³⁵ Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, febrero, 2000, tesis: P./J. 11/2000, p. 510 (resaltado mío). Como ejemplo de autoridad intermedia puede citarse el caso de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Puebla), ya que, según su regulación: “a) Los citados preceptos de la ley prevén los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal como autoridades que no pertenecen orgánicamente al Estado ni a los municipios, aunque se integran con autoridades de ambos; b) De conformidad con los artículos 115, fracción I, de la Constitución Federal, y 13 y 40 de la Ley Orgánica Municipal de aquella entidad, entre otros, la máxima autoridad administrativa de los municipios lo es el ayuntamiento, al que corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano, lo cual se relaciona directamente con las atribuciones que se le otorgan a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, en tanto que éstos constituyen instancias encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población, facultades que invaden la esfera de competencia de los ayuntamientos que, por tal razón, son los que deberían realizarlas; c) Dichos comités no sólo son órganos de planeación y coordinación

B. *Gobierno municipal*

Por lo que respecta al gobierno municipal, es necesario mencionar que éste se deposita en el ayuntamiento, integrado por el presidente municipal, regidores y síndicos que determine la ley. Al igual de lo que sucede en el ámbito federal y estatal, el principio democrático exige que los miembros del ayuntamiento sean electos popularmente por elección directa, y conservando la evolución histórico-política mexicana. La CF prohíbe expresamente la reelección inmediata de los miembros “propietarios” de los ayuntamientos, de manera que aquellos que han ejercido el cargo como “suplentes” podrán ser electos para el periodo inmediato, en este caso, como “propietarios”.

En este orden de ideas, cabe resaltar la posibilidad de la Legislatura del estado (Poder Legislativo de las entidades federativas) para declarar la suspensión de ayuntamiento, además de suspender o revocar el mandato de alguno de los integrantes del órgano colegiado de gobierno municipal por causas graves que el legislador considere en la ley. En este último caso, el mismo Congreso del estado designará un concejo municipal de entre los vecinos del municipio.

C. *Servicios públicos municipales*

Por lo que respecta a los servicios públicos municipales, según el artículo 115, fracción III, CF, los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.

sino que se les dota de facultades tales que implican el sometimiento del ayuntamiento y de sus Juntas Auxiliares, de forma que, para que éstos puedan desarrollar sus funciones y percibir los recursos que les corresponden para tal efecto conforme a la ley citada, deben contar con los planes, programas y jerarquización de obras y acciones autorizadas por los referidos comités; y d) Además, interrumpen la comunicación directa que debe existir entre el Gobierno del Estado y los municipios, ya que con la intervención de dichos comités, los municipios estarán obstaculizados para coordinarse directamente con el Gobierno del Estado para llevar a cabo sus atribuciones sobre aquellas materias que en común tienen ambos niveles”. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, febrero de 2000, tesis: P./J. 12/2000, p. 512.

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y *tránsito*; y
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Este listado es reproducido en distintas Constituciones de las entidades federativas.

Por otra parte, los mecanismos de gestión de los servicios públicos municipales difieren de la regulación de cada entidad federativa. No obstante, es posible mencionar que —en términos generales— los servicios públicos a cargo del municipio se ejercen de manera directa, indirecta, y en algunos casos, mixta. Cabe agregar que debido a circunstancias financieras y, en otros casos, a políticas públicas, los municipios con mayor frecuencia recurren a la concesión de sus servicios públicos, mientras que en la menor parte de los casos los municipios conurbados han llevado a cabo convenios intermunicipales para gestionar de forma común servicios y funciones públicos específicos (recolección, traslado, tratamiento y depósito final de residuos, seguridad pública municipal —policía intermunicipal—, mercados, entre otros).

Finalmente, un apunte necesario consiste en que la interpretación que se venía dando a las disposiciones constitucionales en materia de servicios públicos había sido en sentido restrictivo para el municipio, ya que según las leyes estatales correspondientes tenían una participación mínima en las decisiones que jurídicamente les afectan.

Esta realidad está requiriendo, en algunos casos, acudir a la jurisdicción constitucional para dirimir la controversia entre el estado y el municipio. Una muestra de esta situación consiste en la frecuente intervención de la SCJN para “reiterar” o “recordar”, en este caso, al Poder Ejecutivo del estado de Veracruz la titularidad municipal del servicio de tránsito:

TRÁNSITO. LA PRESTACIÓN DE ESTE SERVICIO CORRESPONDE AL MUNICIPIO, NO AL GOBERNADOR DEL ESTADO AUN CUANDO RESIDA EN EL MISMO Y TENGA BAJO SU MANDO LA FUERZA PÚBLICA. De la interpreta-

ción armónica de lo dispuesto por las fracciones III, inciso h) y VII del artículo 115 de la Constitución Federal, deriva que la prestación del servicio público de tránsito en los municipios corresponde a éstos, aun en aquellos en donde residiere habitual o transitoriamente el gobernador. Ello porque la primera fracción citada otorga al municipio la competencia para prestar el aludido servicio, pudiendo hacerlo con el concurso del Estado sólo cuando ello resulte necesario y lo determinen las leyes, sin que constituya excepción el municipio en donde resida habitual o transitoriamente el gobernador, pues este hecho da lugar a que dicho funcionario tenga bajo su mando a la fuerza pública pero no es obstáculo para que el municipio preste el servicio público de tránsito, en la medida en que este servicio y el de seguridad pública son diferentes, en virtud de que constitucionalmente y conforme a su naturaleza el primero no requiere necesariamente ser prestado por cuerpos de seguridad o policiacos, que integren la fuerza pública.³⁶

No obstante, los municipios han exigido cada vez más un mayor margen de decisión en asuntos públicos, lo que se ve reflejado en las reformas al artículo 115 en 1999. La intención de fondo de esta reforma constitucional consiste en fortalecer al municipio (desde el aspecto político, administrativo y competencial) con la intención de que la legislación estatal otorgue un mayor grado de decisión y responsabilidad a sus municipios. Evidentemente, este es un proceso que empieza a demostrar sus resultados positivos, especialmente, por una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, más respetuosa con el principio de autonomía municipal.

D. La facultad reglamentaria municipal

Uno de los elementos más importantes de la autonomía municipal consiste en la posibilidad de regular los asuntos o materias que tienen encomendados en régimen de exclusividad para estar en condiciones de aplicar políticas propias y someter dichos asuntos a su regulación. El reconocimiento de la autonomía municipal sin la correspondiente potestad normativa no tiene sentido jurídico, ya que de lo contrario el resto de entidades territoriales tendrían posibilidad de regular aspectos de relevancia local, lo que sería contradictorio con el texto constitucional.

³⁶ Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril, 2000, tesis: P./J. 53/2000, p. 822 (resaltado nuestro).

La habilitación constitucional para dictar normas reglamentarias ha sido uno de los elementos fortalecidos con las reformas constitucionales de 1999, ya que anteriormente el artículo 115, CF, establecía en el párrafo 2o. de la fracción II que los ayuntamientos tienen atribuida la facultad reglamentaria (dictar reglamentos, circulares, bandos de policía, y demás disposiciones administrativas de observancia general) de acuerdo con las bases normativas que expidan los Congresos estatales.

Mientras que la facultad normativa municipal se encontraba limitada, según la SCJN, en tres vertientes, ya que

dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los municipios.³⁷

Las reformas constitucionales (1999) en este aspecto matizaron el alcance de las leyes estatales en materia de bases de los municipios, ya que actualmente se da una doble vertiente de la potestad normativa municipal. Por un lado los denominados “reglamentos de desarrollo”,³⁸ es decir, aquellos reglamentos municipales que según las disposiciones constitucionales desarrollan o precisan la legislación estatal. Por el otro, existen los “reglamentos municipales autónomos”, es decir, normas reglamentarias que no requieren de una ley previa para su existencia jurídica, sino que el ayuntamiento tiene posibilidades de normar de forma autónoma algunos asuntos de relevancia estrictamente municipal y que evidentemente no recaen en el primer supuesto (ley estatal+reglamento de desarrollo).

³⁷ Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, enero, 2002, tesis: P./J. 132/2001, p. 1041.

³⁸ El pleno de la Suprema Corte ha mencionado para este caso que “reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre justificación y medida...”. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J.132/2005, p.

En esta misma resolución (P./J.132/2005), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mencionado que

los municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos —lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado—, pero que tienen el derecho, derivado de la Constitución federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

E. Mecanismos constitucionales de defensa municipal

Aunado a lo anteriormente expuesto, se encuentra la defensa de los intereses municipales ante los órganos jurisdiccionales. En este sentido, desde un principio la CF ha establecido que el municipio puede acudir al Poder Judicial federal para proteger sus competencias a través del mecanismo de la controversia constitucional.³⁹ Cabe precisar que el sistema jurídico mexicano no hace la distinción —como ocurre en otros modelos comparados— entre conflicto de atribuciones (horizontal) y conflicto de competencia (vertical).

Centrando la exposición al exclusivo ámbito municipal, los municipios pueden acudir a la SCJN,⁴⁰ cuando exista controversia entre la Fe-

³⁹ Quedan exceptuadas de la controversia constitucional aquellas que se refieran a materia electoral (art. 105, fracc. I, CF).

⁴⁰ La SCJN, con las reformas constitucionales de *DOF* 31 de diciembre de 1994, ha intentado alcanzar (sin conseguirlo todavía) transformarse en un auténtico tribunal constitucional como los del modelo europeo. Sobre esta tendencia véase el acuerdo general 4/2002 Cdo. 1o. del 8 de abril de 2002. Novena época, Pleno, *Semanario del Poder Judicial y su Gaceta*, t. XV, abril, 2002, p. 1391. Además, respecto de esta reforma a la CF, en el Acuerdo 10/2000, el propio Pleno de la SCJN expresa que: “CUARTO.- Que en la exposición de motivos del proyecto de decreto aludido en el considerando anterior se reafirmó el propósito de las reformas constitucionales mencionadas en el considerando primero de este acuerdo, de que la Suprema Corte tuviera, con mayor plenitud, el carácter de Tribunal Constitucional. En efecto, en diversas partes de ese documento se manifestó que, con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, se sometía a la consideración del Poder Reformador de la Constitución la reforma del párrafo sexto del artículo 94 (que pasó a ser séptimo) a fin de ampliar la facultad con que contaba el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, aunque la Suprema Corte continuaría, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los Jueces de Distrito en que se hubiera analizado la constitucionalidad de normas generales, la propia Corte podría dejar

deración y un municipio (artículo 105, fracción I, b, CF), el Distrito Federal y un municipio (f), dos municipios de diversos estados (g), un estado y uno de sus municipios (i), un estado y un municipio de otro estado (j). Sin embargo, como expresa Fix-Zamudio,⁴¹ este mecanismo había sido inutilizado (ineficaz), ya que a pesar de existir diferencias jurídicas, las controversias se resolvían, generalmente, por mecanismos de carácter meramente político.

Esta disposición, en el marco de un federalismo centralista, se entendía como el único “mecanismo” para resolver los conflictos de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Esta concepción posibilitó que las Constituciones de las entidades federativas no previeran un mecanismo para sus conflictos internos (entre poderes del estado y, de éstos con sus municipios).⁴²

Ante la nueva realidad política, las entidades federativas han iniciado un proceso de fortalecimiento de su régimen constitucional (“local”),⁴³ por lo que con la reforma constitucional de Veracruz se inicia un efecto expansivo de actualización y fortalecimiento de las Constituciones locales con una clara concepción normativa (por ejemplo, Tlaxcala y Chiapas).

En este orden de ideas, la Constitución local de Veracruz establece como mecanismo de justicia constitucional la controversia constitucional para resolver los conflictos que surjan entre dos o más de sus municipios, entre los municipios y el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (vertical), así como entre los poderes Legislativo y Ejecutivo (horizontal). El

de conocer de aquellos casos en los cuales no sea necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirle —como sucede en otras naciones— concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia...”. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial y su Gaceta*, t. XII, septiembre, 2000, p. 839 (resaltado nuestro).

⁴¹ Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1993, p. 180.

⁴² Sólo las Constituciones de los estados de Oaxaca, Querétaro, Chihuahua, entre algunas otras, establecieron que los conflictos que se suscitaban entre los municipios y los poderes del estado debían ser resueltas por el órgano superior del Poder Judicial estatal (generalmente, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado).

⁴³ Hay que mencionar que, según las resoluciones del Poder Judicial Federal y un gran sector de la doctrina jurídica constitucional, se aplica el calificativo “local” cuando se refiere al régimen jurídico de las entidades federativas (ejemplo, Constitución local, leyes locales, etcétera). En tal tenor, la reciente publicación de Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.

órgano competente para conocer de las controversias constitucionales en Veracruz es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado.

En el caso de la Constitución chiapaneca, influenciada directamente por las reformas veracruzanas, establece como mecanismos para proteger el ámbito competencial de sus municipios la figura de la controversia constitucional, y como órgano competente para conocer de la controversia a la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

Como fácilmente puede deducirse, existen dos garantías constitucionales (federal y estatal) pero reguladas y referenciadas a dos ámbitos constitucionales distintos. Por ello, ante esta nueva realidad jurídico-constitucional, el Pleno de la SCJN ha tenido una actitud positiva y respetuosa del orden constitucional de las entidades federativas, lo que le ha llevado a cambiar el sentido de sus resoluciones (poco después de la reforma constitucional veracruzana) a este respecto:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados.⁴⁴

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como fácilmente se evidencia con los cambios constitucionales y una mayor protección jurisdiccional a la autonomía municipal, el municipio

⁴⁴ Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril, 2000, tesis: P./J. 30/2000, p. 812 (resaltado nuestro).

en México ha tenido notables avances en su régimen constitucional. No obstante, debido a la diversidad normativa que incide sobre el régimen municipal (federal y estatal), aún quedan temas pendientes de actualización y perfeccionamiento en el sentido de las reformas constitucionales. Algunas entidades federativas son conscientes de la necesidad de un sistema municipal sólido y eficiente, pero otras se resisten a dar mayores márgenes de actuación municipal, lo que definitivamente contraviene el sentido de la Constitución y de las últimas resoluciones de la Suprema Corte de la Nación.

Por otro lado, el sistema jurídico municipal en México aún tiene muchos asuntos pendientes, entre los que destacan: la imposibilidad técnica, humana, financiera de muchos municipios rurales, así como también enfrenta la exigencia de otros municipios que por sus características demográficas, culturales, financieras, económicas, sociales, etcétera, para obtener mayores ámbitos de intervención municipal, cuestión que hasta ahora simplemente se ha decidido a través de la diferenciación de la potestad reglamentaria municipal, pero que resulta insuficiente para cumplir con las exigencias de los grandes municipios y de las enormes y complejas zonas conurbadas mexicanas.

El reto del municipalismo mexicano consistirá en permitir un régimen específico para los “grandes” municipios e incrementar los mecanismos de apoyo interadministrativo a los “pequeños” municipios mexicanos.

De esta manera, el sistema jurídico tendrá que garantizar un sistema homogéneo en asuntos comunes (sistema democrático y gobierno, administración pública municipal, régimen de funcionarios públicos, acceso a la información pública municipal, responsabilidad patrimonial municipal, etcétera) y, además, proteger la diversidad municipal mexicana (medio ambiente, servicios públicos, urbanismo, cultura y recreación, entre otros). Especial atención requiere la regulación jurídica de los municipios con población mayoritariamente indígena para encajar en el sistema municipal los usos y costumbre indígenas, con directa repercusión en aspectos esenciales del sistema municipal (sistema democrático, órganos de gobierno, fuentes del derecho, sanciones, entre muchos otros).

Finalmente, hay que recalcar que el municipio mexicano aún no consigue la autonomía financiera para hacer frente a sus necesidades, por lo que continúa subordinado, en buena medida, a las aportaciones que recibe de la Federación y entidades federativas a través de participacio-

nes,⁴⁵ aportaciones⁴⁶ y apoyos especiales (por ejemplo, FONDEN), muchas veces condicionando la decisión municipal a través de determinaciones sobre el gasto público municipal.

Creemos que es preciso modernizar al municipio mexicano en aras de garantizar el cumplimiento de los fines para los que ha sido creado. Ello implica que el municipio debe hacer frente a 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 mexicano son:

- a) la necesidad de establecer parámetros aceptables de administración municipal, entre los que debe incluirse la existencia de un cuerpo

⁴⁵ Al respecto, el alto tribunal ha mencionado que "...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. Consecuentemente, ese derecho de los municipios de recibir, entre otros recursos, participaciones federales, conforme a las leyes estatales bajo un determinado porcentaje, implica también que tengan conocimiento cierto de la forma en que se les están cubriendo tales participaciones, para lo cual el propio precepto constitucional impone una condición a las Legislaturas de los Estados para legislar al respecto y una obligación a los gobiernos estatales para que además de remitir esos fondos a los municipios, les expliquen pormenorizadamente cuál es el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los municipios y la manera en que se conforman las sumas que se están enviando, es decir, tienen el deber de dar a conocer a cada municipio la forma en que se establece tal distribución, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de las referidas cantidades. En estas condiciones, cabe concluir que los municipios tienen el derecho constitucional de recibir participaciones de los fondos federales y de exigir a la autoridad estadual la información necesaria respecto de su distribución". Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, junio, 2001, tesis: P./J. 82/2001, p. 579.

⁴⁶ "Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales". Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, febrero, 2000, tesis: P./J. 8/2000, p. 509. Al respecto la SCJN ha mencionado que "las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen [libre administración hacendaria], dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales". Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, febrero, 2000, tesis: P./J. 9/2000, p. 514.

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);⁴⁷

- 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;⁴⁸
- c) la consolidación de mecanismos de participación ciudadana en las decisiones de los entes municipales;⁴⁹

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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”.

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.

⁴⁹ 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 Revo-

- d) una reforma de corte fiscal que posibilite el desarrollo municipal efectivo;⁵⁰
- e) la participación activa del municipio en las labores de promoción de la cultura;⁵¹
- f) el reconocimiento efectivo, y no sólo formal, de los municipios como instancias gubernativas, a efecto de superar uno de los vicios

lución 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, *op. cit.* (ver anexo al final del artículo).

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.

⁵⁰ Valga la referencia de que de los más de 2,400 municipios mexicanos, una inmensa mayoría posee una Hacienda municipal raquíta. 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 ingreso a nivel nacional, y salvo cuatro o cinco más, los restantes municipios guerrerenses, más de setenta, están catalogados como pobres e incluso extremadamente pobres.

⁵¹ 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 encuentran, 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.

señalados por Ochoa Campos que atentan contra la libertad del municipio.⁵²

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. Creemos que vale la pena el intento.

No recalcamos, como merece, las 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 tenga como destinatarios 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 a través de la exigencia firme de responsabilidades política y jurídica por las decisiones adoptadas, pero no diluyendo

⁵² La reforma de diciembre de 1999 se enmarca en tal actitud. A pesar de ello, debe señalarse que hay mucho por hacer. Debe apuntarse 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*, Acapulco, Gro., 29-30 de septiembre de 2001).

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, Garza Grimaldo señala 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.⁵³

⁵³ 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

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.⁵⁴

Hay pues que fortalecer al municipio para vigorizar 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 tratándose del municipio libre mexicano.

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,⁵⁵

mayo de 2001, en la Mesa redonda para la Reforma Política en las instalaciones del ICADEP.

⁵⁴ Sobre esta percepción puede consultarse Maqueo Ramírez, María Solange, “Las aporías de la libertad municipal en el sistema constitucional mexicano”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, pp. 357 y 378.

⁵⁵ 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.

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 sistema federal. No requerimos de una nueva institución, tenemos la del municipio.⁵⁶

¿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.⁵⁷

Ojalá esté por terminar el viacrucis municipal.

V. 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 paulatinamente transforman el panorama político y jurí-

⁵⁶ 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: Estados 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.

⁵⁷ *Idem.*

dico 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 disímolos 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. 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; 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 y otras que se han incorporado a su acervo digital.

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 es 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. Aclaremos que únicamente hemos incluido obras bibliográficas para no extender este apartado de fuentes.

ACEDO, Blanca, *El municipio en el marco de la reforma del Estado; una evaluación desde el punto de vista jurídico*, México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1992.

ACOSTA ROMERO, Miguel (coord.), *La reforma municipal en la Constitución*, 12a. ed., México, Porrúa, 1986.

ACOSTA Y ESQUIVEL, Julio d', *El fuero del municipio. Breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional*, México, Jus, 1948.

AISPURO TORRES, José Rosas y CIENFUEGOS SALGADO, David (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, México, H. ayuntamiento del Municipio de Durango-Editora Laguna, 2003.

ALBI, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955.

ALTIERI, Ítalo, *Manual de administración municipal*, México, Indetec, 1974.

ÁLVAREZ GARCÍA, Roberto y GARCÍA MARTÍNEZ, Juan Antonio (coords.), *Derecho municipal: una visión al artículo 115 constitucional*, Chilpancingo, Gro., Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri", 2001.

ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?*, México, ISAP, 1995.

Bases jurídicas del municipio mexicano, 2a. ed., México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, 1996.

BOEHM DE LAMEIRAS, Brigitte (coord.), *El municipio en México*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, 1987.

CABRERO MENDOZA, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

——— y NAVA CAMPOS, Gabriela (coords.), *Gerencia pública municipal; conceptos básicos y estudios de caso*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

———, GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo y GUTIÉRREZ MENDOZA, Martha, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias in-*

- novadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Municipio libre; fortalecimiento del federalismo*, México, UNAM, 1983.
- CASTORENA, J. Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926.
- , *El gobierno municipal mexicano*, México, Banobras, 1982.
- CASTRO MELGAREJO, Reynaldo, *Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios*, México, Luciana, 2001.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, *Comentarios a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero*, 2a. ed., México, Fundación Académica Guerrerense, 2006.
- (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- COLÍN, Mario, *El municipio libre*, México, Gobierno del Estado de México, 1978.
- COMISILLE C., Víctor Manuel, *ABC del municipio mexicano*, Cuernavaca, Mor., Universidad Autónoma de Morelos, 1985.
- Consulta popular para la reforma municipal. Memoria I. Estructura del municipio. El fortalecimiento municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 1984.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 2003.
- El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales [Textos municipales, 4], 1984.
- El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985.
- El municipio en el rumbo de la modernidad nacional*, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1992 [Memoria del foro celebrado los días 6, 7, 8 y 9 de diciembre de 1991].
- El municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1995.
- El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1996.
- El municipio mexicano*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985.
- El municipio mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2001.

El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 2000.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, UNAM, 2003.

———, *Seguridad pública municipal*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, 2003.

———, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM-INAP, 2002.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Régimen municipal. La reglamentación del artículo 115 constitucional*, México, Imprenta Universitaria, 1933.

Fortalecimiento y desarrollo municipal, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Manual de administración municipal*, México, Gobierno del Estado de Durango, 1977.

GÁNDARA MENDIETA, Manuel, *De la administración municipal. Urbanismo*, México, Jus, 1953.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

GARCÍA SÁNCHEZ, José, *El municipio: sus relaciones con la Federación*, México, Porrúa, 1986.

GARZA, Sergio Francisco de la, *El municipio: historia, naturaleza y gobierno*, México, Jus, 1947.

GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, [Premio] 1986.

GONZÁLEZ LUNA, Efraín, *El municipio mexicano y otros ensayos. Escritos diversos publicados en 1944*, México, Jus, 1974.

GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE, 1999*, México, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 2000.

HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, *La defensa del municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana, 1997.

Historia del municipio en México, México, Centro Nacional de Estudios Municipales [Textos municipales, 1], 1985.

- IBARRA ROMO, Mauricio I. y MENA VÁZQUEZ, Jorge, *El ombudsman municipal en México y en el mundo*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- JEANNETTI DÍAZ, María Emilia y PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, CIDE, 1996.
- La administración hacendaria municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1989.
- La cuenta pública municipal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1987.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, *Las elecciones municipales en México (estudio jurídico-político)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- , *Las elecciones municipales y la renovación política electoral*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, [Premio] 1988.
- LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, México, Siglo XXI, 1986.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, Toluca, Méx., Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- LORET DE MOLA, Rafael, *Problemática del municipio sin recursos*, México, Textos Universitarios, 1976.
- Los municipios en las fronteras de México*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1989-1990, 3 ts.
- LOZA HIDALGO, Tomás, *Desarrollo integral del municipio rural. Problemas alimentarios-nutricionales*, México, Secretaría de Gobernación, 1988.
- MACEDO, Miguel, *El municipio en México, su evolución social*, México, Posada, 1931.
- Manual básico para la administración municipal*, Toluca, Méx., Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.
- Manual de administración municipal*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia de la República, 1981.
- Manual de obra pública municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Banobras, 1989.
- Manual de planificación de desarrollo municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Banobras, 1987.

- Manual de reglamentación municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Banobras, 1987.
- Manual del presidente municipal. Guía de servicios públicos municipales*, México, SAHOP, 1979.
- Marco jurídico del municipio*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales [Textos municipales, 2], 1985.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1985.
- MARTÍNEZ SILVA, Álvaro, *Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, [Premio] 1988.
- MASSÉ NARVÁEZ, Carlos E., *Una proposición metodológica para el estudio y el desarrollo municipales*, México, El Colegio Mexiquense, 1993.
- MAZARIEGOS, Ileana, *El municipio en México*, México, Banobras, 1987.
- MELGAREJO VIVANCO, José Luis, *Raíces del municipio mexicano*, Xalapa, Ver., Universidad Veracruzana, 1988.
- MERINO, Mauricio, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.
- MONTAÑO, Agustín, *Manual de administración municipal*, México, Trillas, 1978.
- MORENO COLLADO, Jorge (comp.), *Los municipios en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal (doctrina y normatividad constitucional)*, México, Índice, 1982.
- , *La reforma municipal*, 4a. ed., México, Porrúa, 1985 (La primera edición, de 1955, fue edición de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales).
- , *El municipio y su evolución constitucional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Banobras, 1987.
- OROZCO DEZA, Miguel Ángel, *El municipio mexicano en el tercer milenio*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, 2000.

- PÉREZ GARCÍA, Arturo Rafael, *Los municipios de Iberoamérica*, Puebla, Pue., 1992.
- PÉREZ JIMÉNEZ, Gustavo, *La institución del municipio libre. Prontuario de legislación orgánica municipal*, México, B. Costa Amic Editor, 1968.
- PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo, *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, México, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, [Premio] 1988.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco, *Derecho municipal*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000.
- RAMÍREZ, Samuel Valentín, *Entrega y recepción de una tesorería municipal*, Guadalajara, Jal., México, Indetec, 1994.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.
- RIVERA PÉREZ CAMPOS, José, *La justicia en los municipios*, México, Porrúa, 1949.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993.
- ROLLAND, Modesto C., *El desastre municipal en la República mexicana. La ciudad moderna. Gobierno por comisión, gobierno por gerente, referéndum, iniciativa, revocación, servicio civil, impuestos*, 3a. ed., México, Talleres de Publicaciones Rolland, 1952.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1990.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.
- , *Conflictos limítrofes entre municipios*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.
- , *Intervención del ayuntamiento en actos de autoridad que vulneran su integración*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.
- , *Invalidez de convenios celebrados entre municipios y estados para la prestación del servicio de tránsito y vialidad*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.
- , *Revocación de mandato por causas graves a miembros de los Ayuntamientos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.

- TORRES ESTRADA, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, 2005.
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ZACATECAS, *Jueces municipales*, Zacatecas, Zac., Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, 2002.
- UGALDE, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002.
- UGARTE CORTÉS, Juan, *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa, 1985.
- URIBE GÓMEZ, José Candelario, *Consideraciones generales sobre los impuestos municipales en México y España*, México, 1997.
- VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2005.
- , *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003.
- VALLARTA PLATA, Guillermo, *El municipio en la redefinición del sistema federal mexicano*, Guadalajara, Jal., Instituto Jalisciense de Investigaciones Sociales, 1994.
- VÁZQUEZ, Héctor, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.
- VELASCO MONROY, Santiago, *La descentralización como vía para el fortalecimiento municipal*, Toluca, Méx., El Colegio Mexiquense, 1996.
- VILLALOBOS LÓPEZ, José A., *Finanzas y empresas públicas municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1987.

Anexo nota 49

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS (2000)				
<i>Partido político</i>	<i>Participación</i>			
	<i>Municipios</i>		<i>Población</i>	
	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
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.

Anexo nota 49

COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS (2000)				
<i>Partido político</i>	<i>Participación</i>			
	<i>Municipios</i>		<i>Población</i>	
	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
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.