



IX. EL MUNICIPIO

El estado de Querétaro cuenta con una ubicación geográfica que lo ha favorecido en el desarrollo de los acontecimientos históricos, tan importante ha sido su participación en los diferentes momentos de la vida del México independiente que a mediados del siglo XIX se discutió si debía ser la capital de la República en lugar del Distrito Federal; además de su importancia histórica el estado es privilegiado desde el punto de vista económico, turísticos, cultural y político y ha logrado un gran desarrollo a nivel nacional e internacional; todos estos logros y participaciones se dan en el estado desde su forma más básica de organización geopolítica: el municipio.

El municipio puede encontrar sus orígenes en la historia de las grandes civilizaciones; pero en el caso del municipio mexicano, su origen se encuentra en dos antecedentes, en primer lugar el mesoamericano en la civilización Azteca a través de la figura del *calpulli*, que era una organización social y territorial autosuficiente, en el que las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, contaba con un responsable de la milicia, con personas que dirigían los trabajos comunales, con figuras que recaudaban los tributos, con cronistas y con sacerdotes; y en segundo lugar, a través de la Conquista la institución municipal española se instaló en México con la creación del primer municipio: La Villa Rica de la Veracruz en 1519 con la llegada de Hernán Cortes que venía huyendo de Cuba y con la consolidación de la Colonia se fortaleció como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de es-

pañoles; esto quiere decir que el municipio en México se formó 305 años antes que la Federación.

Después de la independencia, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, establecen en México por primera vez la Federación, formada por 19 estados, 4 territorios y 1 Distrito Federal, y aunque no se hizo referencia formal del municipio, dio libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, y los estados tomaron como modelo la Constitución de Cádiz de 1812, donde si se consideraba al municipio; posteriormente con la instalación del centralismo, a través de las Siete Leyes desaparecieron los estados y se crearon los departamentos formados por distritos que a su vez se formaban de partidos, con esto desapareció la figura del municipio pero se conservó la figura del ayuntamiento en las capitales de los departamentos, estos ayuntamientos estaban a cargo de cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no fueran de fundación particular;²⁰⁷ con la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, regreso la Federación y con ella los estados y los municipios; durante el Porfiriato la vida municipal se vio afectada porque todo se fue centralizando y los municipios se encontraban totalmente controlados por la figura de los jefes políticos que eran una autoridad intermedia entre el municipio y el estado, por lo tanto durante la Revolución el municipio era una más de las proclamas, ejemplo de esto es el programa del Partido Liberal Mexicano que planteaba la necesidad de multiplicar los municipios y eliminar la figura de los jefes políticos, o el caso de la Ley General sobre Libertades Municipales, donde se reconocía que el municipio es la más importante de las instituciones democráticas, que los miembros del ayuntamiento debían de ser electos de manera directa y hablaba entre otras cosas de la duración en el cargo, de las sesiones del ayuntamiento, de la participa-

²⁰⁷ Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 39.

ción ciudadana y daba un catálogo de ingresos para el municipio —esta ley estuvo vigente en el estado de Morelos—; otro ejemplo es el caso de las adiciones al Plan de Guadalupe que en materia municipal establecían que los municipios son la base de la división territorial política de los estados, que los ayuntamientos serán electos de manera directa y que se prohibían las autoridades intermedias, estos planteamientos se incluyeron en el proyecto que Carranza presentó al Constituyente de Querétaro de 1916 y existen hasta la fecha en el texto constitucional. Pasada la Revolución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su texto original reconoció por primera vez en el artículo 115 al municipio libre, pero con dos grandes deficiencias: no le otorgó autonomía financiera porque la hacienda municipal quedó dirigida por la Legislatura del estado y la ausencia total de un sistema de garantías o de un sistema de defensa para que el municipio se protegiera de invasión del estado o de la Federación.

El artículo 115 constitucional ha sido reformado en diversas ocasiones, en 1933 se incluyó para los ayuntamientos una no reelección relativa; en 1947 se permitió el voto de la mujer pero sólo en elecciones municipales; en 1953 se suprimió la referencia al voto de la mujer porque en ese mismo año una reforma al artículo 34 constitucional estableció el derecho total para la mujer de votar y ser votada en cualquier tipo de elección; en 1976 se le dio facultad al municipio para intervenir en la regularización de centros urbanos; en 1977 se introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, aunque estuvo limitado a los municipios que tuvieran más de 300,000 habitantes; en 1983 —una de las reformas más importantes en materia política— la reforma municipal incluyó ampliar el principio de representación proporcional a todos los municipios, regular los procedimientos en materia de suspensión o desaparición de ayuntamientos o revocación de mandato de los miembros del ayuntamiento estableciendo que “las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y

suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por laguna de las causas graves que la ley prevenga...”, lo que se pretendía mejorar era la autonomía municipal, pero resultó contrario ya que le otorgó a las legislaturas de los estados poder sobre los municipios; en materia jurídica se le reconoció la facultad reglamentaria; en materia de servicios públicos se estableció un catálogo mínimo de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos; en materia económica se estableció que los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar sus leyes de ingresos, y en materia de coordinación se permitió que los municipios de un mismo estado se puedan asociar para prestar un servicio público

En 1987 se suprimió cualquier referencia relativa a los estados o a gobernadores dentro de este artículo; en 1999 se otorgó al municipio la autonomía legal para entre otras disposiciones aprobara bandos de policía y buen gobierno así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus jurisdicciones; con el objetivo de que dichas documentos organicen y estructuren al municipio; y en 2001 por la reforma en materia indígena se adiciono un último párrafo a la fracción III de este artículo donde se estableció que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley...”.

En la actualidad la Constitución federal establece la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, que adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular y que tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre que será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; el municipio tiene personalidad jurídica y cuenta con patrimonio propio; sus funciones se establecen en el artículo 115 constitucional y son la siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado

público; limpia, recolección, tratamiento y disposición de residuos; mercados y central de abastos; panteones, rastro, calles parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones de cada municipio en relación con su capacidad administrativa y financiera. Además administran libremente su hacienda; están facultados para formular planes de desarrollo urbano municipal y regional; crear y administrar reservas territoriales y reservas ecológicas; controlar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; regular la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias de construcción; formular programas de transporte público; celebrar convenios de administración y custodia de zonas federales; expedir reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, entre otros temas.

A nivel estatal, Querétaro una vez que se convierte en estado de la República tras la Constitución de 1824, llevo a cabo la delimitación de su territorio en la Constitución de 1825 que, en el artículo 4o., define el territorio del estado que comprendió los partidos de: Querétaro, San Juan del Río y Cadereyta, además el artículo 5o. señaló 6 distritos y con sus respectivas municipalidades, Amealco: Amealco y Huimilpan; Cadereyta: Cadereyta y Real del Doctor; San Juan del Río: con San Juan del Río y Tequisquiapan; San Pedro Tolimán: con San Pedro Tolimán, San Francisco Tolimanejo, Santa María Peñamillera y San Miguel Tolimán; Querétaro: con Querétaro, San Francisco Galileo, San Pedro de la Cañada y Santa Rosa; Jalpan: con Jalpan, San José de los Amoles, San Pedro Escanela, Landa, Arroyoseco y nuestra señora de Guadalupe de Ahuacatlán; y hasta hace una aclaración de que Pacula y Jiliapan pertenecerán al distrito de Jalpan cuando se declare que corresponden al estado de Querétaro.

Durante el centralismo existieron los distritos de Querétaro, San Juan del Río y Cadereyta, que a su vez contaban con seis partidos: San Juan del Río, Amealco, Cadereyta, San Pedro Tolimán y Jalpan; que comprendían doce ayuntamientos: Querétaro, la

Cañada, Santa Rosa, San Juan del Río, Tequisquiapan, Amealco, Huimilpan, Cadereyta, San Pedro Tolimán, Santa María Peñamiller, Jalpan y San José de los Amoles.

Después de la invasión norteamericana, con la Constitución de 1857 a Querétaro se le reconoce los límites y la extensión que tenía antes del centralismo y durante el Segundo Imperio mantiene su delimitación geográfica. Además se promulga en el estado una nueva Constitución local en 1869 en la que se divide el territorio estatal de nuevo en 6 distritos: Querétaro, San Juan del Río, Cadereyta, San Pedro Tolimán, Amealco y Jalpan, que a su vez se dividen en 23 municipalidades: Querétaro, Villa del Puéblito, San Pedro de la Cañada, Santa Rosa, San Juan del Río, Tequisquiapan, Cadereyta, Bernal, Bizarrón, Real del Doctor, San Pedro Tolimán, San Francisco Tolimanejo; Santa María Peñamiller, Amealco, Huimilpan, Jalpan, San José de los Amoles, San Pedro Escanela, Landa, Arroyoseco, Nuestra Señora de Guadalupe Ahuacatlán.

A principios del siglo XX, con la Constitución local de 1917 los límites del estado se mantuvieron sin modificaciones y fue en la reforma a los artículos 2o. y 3o. de 1923 que el territorio de la entidad se dividió en 7 municipalidades: Amealco, Cadereyta de Montes, Colón, Jalpan, Querétaro, San Juan del Río y Tolimán; para 1931 se vuelve a reformar el artículo 2o. de la Constitución local y se divide al territorio estatal en once municipalidades: Amealco, Cadereyta, Colón, Corregidora, Jalpan, El Marques, Querétaro, San Juan del Río, Santa Rosa, Tequisquiapan y Tolimán; en 1932 se derogó la división anterior y se establecen 8 municipalidades: Amealco, Amoles, Cadereyta, Colón, Jalpan, Querétaro, San Juan del Río y Tolimán, en ese mismo año se eleva a categoría de municipalidad a Arroyo Seco y finalmente el 24 de abril de 1941 el territorio queda dividido en 18 municipios: Amealco, Arroyo Seco, Cadereyta, Colón, Corregidora, Jalpan, Pinal de Amoles, Querétaro, San Juan del Río, Tequisquiapan, Tolimán, La Cañada, Pedro Escobedo, Huimilpan, San Joaquín, Lana de Matamoros, Ezequiel Montes y Peñamiller.

La última reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial *La Sombra de Arteaga* el 31 de diciembre de 2008, estableció que la división política y administrativa del estado comprende 18 municipios, que en orden alfabético son: Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán.

Estos municipios se regulan bajo los lineamientos establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal, los relativos de la Constitución local, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, así como otras leyes estatales de aplicación municipal y sus propios reglamentos. Encontramos claro esta municipios con mayor trabajo reglamentario que otros, tal es el caso de Querétaro, San Juan del Río y Corregidora, en contra posición con Peñamiller, Arroyo Seco y Landa de Matamoros, esta situación se presenta toda vez que los municipios del estado no presentan igualdad de condiciones ni el desarrollo en ellos ha sido el mismo, condición que resulta de la situación geográfica y poblacional que presenten; existen 5 regiones distintas identificadas en el estado; la región de la Sierra Gorda formada de los municipios de Arroyo Seco, Landa de Matamoros, Jalpan de Serra, Pinal de Amoles y San Joaquín; la región del semidesierto formada por los municipios de Peñamiller, Cadereyta de Montes, Tolimán, y Colón; la región de los valles centrales formada por Ezequiel Montes Tequisquiapan, San Juan del Río y El Marques; la región Bajío de Querétaro con los municipio de Querétaro y Corregidora; por último la región de la sierra queretana formada por Huimilpan y Amealco de Bonfil.