



A 100 AÑOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO. ¿QUÉ SIGUE?

After 100 years of the municipality in Mexico. What is Next?

**Servín-Aguillón Gerardo,
Ugalde-Ramírez Ricardo y
Vielma-Luna Omar*.**

*Facultad de Derecho de la
Universidad Autónoma de Querétaro*

Correo electrónico de contacto:
investigacioncrimi@hotmail.com*

*Fecha de recepción: 20/10/2016
Fecha de aceptación: 13/03/2017*

Resumen:

El Municipio es una institución jurídica y social que en México desde el debate del constituyente de 1917 fue subordinado al control político y económico del centralismo gubernamental, ya que a pesar que hubo voces de libertad municipal, no logró tener los resultados deseados y después de 100 años se siguen esperando los alcances anhelados. Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 del artículo 115 constitucional hicieron cambios importantes en la vida municipal, aun así, el Municipio libre debe tener mayor competencia para fortalecer al federalismo en nuestro país y cambiar la vida de la población. ¿Qué sigue? ¿Hacia dónde debemos ir en estos momentos para el nuevo federalismo donde el Municipio tenga una actividad fundamental para los mexicanos?

Palabras Clave:

Municipio, libertad municipal, servicios públicos municipales.

Abstract:

The municipality is a legal and social institution in Mexico which is subordinated to political and economic control of the centralism government since the 1917 constituent debate. Despite there were voices claiming municipal freedom, they failed to achieve the desired results and after 100 years they are still waiting for the hoped scope. The 1983 and 1999 constitutional reforms of Article 115 made major changes in municipal life, even so the free municipality must have more competition to strengthen federalism in our country and change the lives of the population. What is Next? Towards where we should go now for the new federalism where the municipality has a fundamental activity for Mexicans?

**Keywords:**

Municipality, municipal freedom, municipal utilities.

I. Democracia y sociedad en la sucesión presidencial de Francisco I. Madero.

Antes de los debates del Constituyente de 1917, se originaron una gran cantidad de documentos que contemplaron la regulación del Municipio y las condiciones sociales y económicas en el Estado mexicano; en este sentido, rescatar la ideología de Francisco I. Madero en su libro *La Sucesión Presidencial en 1910*, es reconocer la influencia de un movimiento social que México asumiría y que valiosamente, aportará aquellos derechos sociales para el mundo, los ojos serían puestos en este territorio nacional soberano con el rumbo de progreso y desarrollo como en Europa, máxime por la influencia ideológica tanto por los acontecimientos como por la formación en la educación de algunos mexicanos, y este libro es un interesante antecedente para comprender nuestro movimiento, que entre sus ilustres resultados están los debates y promulgación en este bello Estado de Querétaro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Sucesión Presidencial en 1910 fueron letras de un país esperanzado para cambiar la realidad social, económica y familiar de la población que en su mayoría sobrevivía sobre condiciones rurales y analfabetas, con lo cual se podrá señalar que era un pueblo que aprendió a doblar la cerviz (Madero, 1986, pág. 7); los derechos estaban sacrificados en letras de sangre y yerro al calor del dolor, sacrificios de generaciones a cambio de horas y minutos de vida mediante la fuerza de trabajo de sol a sol sin esperanzas de respirar el aire de las mañanas, sino los dolores de un día igual que todos.

La dictadura de Porfirio Díaz aparentaba respetar las leyes, simulaba el apoyo de sus actos en la Constitución, sin embargo, los derechos de los mexicanos y las decisiones de las instituciones públicas estaban sometidas a su decisión; el Municipio no fue ajeno a estas circunstancias de control absoluto, sin embargo, entre los problemas sociales más graves que sufrían los mexicanos era una vida de diversiones con el desenfreno por el alcohol, lo que ocasionó por años problemas de orden público y desinterés de la población en los asuntos públicos. (Madero, 1986, pág. 17 y 240)

A pesar de lo anterior, se erguía un pueblo enérgico y valeroso, cuyo caso tendría que recurrir á (sic) la fuerza para reconquistar sus derechos y volver á (sic) ensangrentar nuestro suelo patrio la guerra civil con todos sus horrores y sus funestas consecuencias. (Madero, 1986, pág. 7)

Es de apreciarse la necesidad inmediata de llevar a cabo el rescate de las instituciones de derecho público y derechos sociales, la fuerza del *pueblo-león* (Madero, 1986, pág. 194) para rescatar los derechos y la libertad que proveen la vida de los hombres; no sería fácil volver a las armas como se había realizado cien años antes con la independencia, pero con todo y los horrores que conlleva esta decisión era necesario obtener un fuerte aliento para el humanismo y un proyecto diferente de nuestra nación. No sería fácil.

En otro orden de ideas, con tantos años de falacia democrática y gobiernos ilegítimos se había establecido la ficción de los derechos públicos y políticos, además se decía que no estábamos aptos para una democracia libre y popular lo que determinó un desaliento para retomar las fuerzas de los cambios sociales y políticos. Si bien había descontento entre los diferentes estratos sociales, nadie se atrevía a levantar la mano ni con la tinta de las ideas; el egoísmo y la insatisfacción



fueron sinónimos inconciliables pero convergentes en esos tiempos.

Francisco I. Madero impulsó la idea de la democracia y el respeto a la soberanía de los estados según las reglas del pacto federal, situación que no fue bien vista desde el gobierno central, que tenía toda la disposición para emplear la fuerza e imponer su voluntad. (Madero, 1986, pág. 13 y 14)

Sin duda, crecía la inconformidad de una dictadura con forma de democracia, simulada de legitimidad y sustentada en el orden jurídico. No debemos olvidar, que estaba vigente la Constitución de la República Mexicana de 1857¹, con prácticas de servilismo e hipocresía, atestas de rencor en las acciones de las autoridades y de revanchas sociales, aunado al campo minado de las libertades y derechos que se gozaban por las clases acaudaladas y que solo por *cortesías* de algunas voluntades se accedían para algunos mexicanos. Las necesidades eran en todo momento apremiantes, sin embargo con mínimas posibilidades de disfrutar, aun menos, gozar de aquello que por mandato constitucional eran inherente a los hombres.

Además, esta lucha se impulsó por el poder público en las entidades federativas que cada vez eran restringidas en sus competencias, por ello, Madero expresó que la lucha aislada no conllevaba a ningún éxito ni para la nación y menos para el federalismo, con lo cual se fortalecía el futuro del Municipio, por ello, la lucha era de los estados bajo una nueva visión federalista y así disminuir el control del centro. (Madero, 1986, pág. 13 y 202)

Sin embargo, un País que tenía los ojos vendados no alcanzaba a dimensionar las ventajas de las prácticas democráticas; los pueblos permanecen indiferentes y la nación no tiene defensores de sus propias causas, sus derechos están perdidos entre acciones de una vida tranqui-

la, entre diversiones y bagatelas con un pueblo que se ha dejado dominar. (Madero, 1986, pág. 16 y 17)

México, un país con aspiraciones, pero una nación sin proyecto sólido frente al espejo hundido de un pueblo indiferente y oprimido, con una clase dominante sin idea de patriotismo y dejando a un lado la cosa pública para ocuparse exclusivamente de sus asuntos privados. (Madero, 1986, pág. 18)

Como se aprecia, Francisco I. Madero comenzó el cambio en el pueblo mexicano, tanto para acceder como gozar los derechos y la participación de lo público y lo político, rescató nuestras instituciones, inició el cambio para la libertad y la integridad nacional; asimismo, anhelaba la libertad de los ciudadanos para participar en las decisiones de las cosas públicas y defender los inviolables derechos de los hombres que con tanta indignación se estancaron en rebaños de esclavitud. (Madero, 1986, pág. 19 a 26)

Francisco I. Madero cambiaría el entorno público de aquel México que pedía salir al mundo en otras condiciones, olvidar aquel territorio donde las potencias europeas había penetrado nuestra soberanía para saquear lo más valioso de sus tierras y convertirlo en objetos estimados de riquezas; sin embargo, tenía que luchar contra las instituciones públicas que estaban al servicio de un sistema central gubernamental, donde los estados obedecían sin límites al gobierno absolutista; el pacto nacional hacía años que no tenía vigencia más que en lo relativo a la unidad nacional y en donde nuestra Constitución y los derechos del hombre ahí señalados eran burlados por un gobierno de desastres sociales y grandes opulencias para la clase en el poder.

Al igual que aquellos grandes héroes de la patria en la Independencia que lucharon por construir una República para la tranquilidad, felicidad y progreso de México, Francisco I. Madero también anhelaba una sociedad democrática y



libre, sin embargo, requería organizar este País, el camino soñado había caído en una dictadura donde los mexicanos ni siquiera exigían y ejercían el más mínimo de los derechos. (Madero, 1986, pág. 49)

Consciente de las circunstancias que prevalecía en México, Francisco I. Madero expresó que un pueblo cuanto más civilizado, más huye de las revoluciones y será un gobierno constitucional que respeta la ley y fundamenta el ejercicio de la autoridad, sin embargo, lejos de esta situación, la base para el progreso era la educación ausente entre la población; algo diferente sucedía en aquel México de dolor y llantos, y así como floreció en la intervención española, seguíamos ignorados y explotados sin instrucción educativa, ya que la introducción y publicación de aquellos libros que pudieran ilustrar al pueblo y elevar su nivel intelectual era nulo para el pueblo y solo de fácil acceso para algunos que tenían esta posibilidad (Madero, 1986, pág. 32), escenario que no cambio durante 100 años de libertad del siglo XIX, ya que para el año 1900, un dato por demás real pero difícil de asimilar fue que el 16% de los mexicanos sabían leer y escribir, es decir, dos terceras partes de los mexicanos -84%- no sabían leer y escribir, situación lejana respecto de la idea de un pueblo educado. El lugar de mayor instrucción educativa era el Distrito Federal con el 38%. (Madero, 1986, pág. 209 y 210), la civilización no se lleva en la punta de las bayonetas, sino en los libros de enseñanza. (Madero, 1986, pág. 198)

Porfirio Díaz concentro el poder de México que el gobierno que ejerció trae como consecuencia la ausencia del federalismo que se consolidó entre los años 1863 y 1874 con la creación de estados y el restablecimiento del Senado de la República. (Campos, 1970, pág. 174)

La justificación para esta concentración y como consecuencia el debilitamiento de las entidades federativas tiene su origen en la concentra-

ción coercitiva o federalización de las decisiones por la falta de consistencia de vínculos federales, y la unidad se presentaba únicamente para rechazar amenazas externas, pero no lo hizo para fortalecer el régimen jurídico y las instituciones nacionales, sino concentró el poder en su única y exclusiva voluntad. (Campos, 1970, pág. 174)

Con estas acciones el federalismo pierde presencia y los municipios se ausentan del escenario público y político para México. Se generó un régimen federalizado dictatorial, las entidades federativas y los municipios actuaban por designación del centro donde se expedían las órdenes que debían cumplirse. (Campos, 1970, pág. 175)

II. El congreso constituyente de 1916-1917 y las reformas municipales de 1983 y 1999.

Venustiano Carranza defendió en todo momento el régimen federal y la autonomía municipal, sin duda el discurso del 1 de diciembre de 1916 frente al inicio de los trabajos en Querétaro del Congreso Constituyente de 1916-1917, el Municipio ocupó un importante espacio para la autonomía de esta institución, pero también para el fortalecimiento del federalismo en México. (Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, 1987, pág. 266)

Venustiano Carranza expresó que la división de poderes no era una realidad, ya que el ejercicio del poder recae en una persona y ello origina el poder absoluto, pues dicha división solo ha sido de letra y papel en la ley, los hechos señalan que el Ejecutivo legisla en todos los asuntos; asimismo, la federación es una promesa, ya que la soberanía de los estados ha sido de manera excepcional en virtud que el poder central ha impuesto su voluntad. (Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, 1987, pág. 267)



El Municipio independiente es una de las grandes conquistas de la revolución, el gobierno libre municipal otorgará libertad política e independencia económica y limitará las actitudes de *avidez* de los gobernadores de los estados. El Municipio sin duda amerita razón y espíritu de justicia como lo dijo el Diputado Constituyente Rodríguez González (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 634*), que deberá sujetarse a las leyes que expidan las legislaturas de los estados (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 635*). Por otro lado, el Diputado Constituyente Heriberto Jara destacó la presencia municipal en el programa revolucionario, expresando que no se concibe la libertad política sin la libertad económica, es momento de terminar con la actividad tributaria que los municipios efectúan al Estado, también es momento de erradicar la intervención de los estados en la revisión e imposición de los presupuestos a los municipios. (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 636*)

Derivado de los problemas políticos, económicos y sociales en los municipios, valdría la siguiente preguntar ¿Cómo llegar a una nación con progreso y prosperidad social con la realidad de esa época? Por eso, el debate del artículo 115 relativo al Municipio a cargo de los Diputados Constituyentes de 1917, entre otros por los C. Rodríguez González y el C. Andrade se dirigió hacia este tema, que a toda luz destacó el problema de la educación en los municipios de México, por lo que, sin más limitación, éste último – C. Andrade- preguntó a la asamblea constituyente ¿Quién de los jóvenes va a dedicarse a esta profesión cuando económicamente gana más un peón que un maestro de escuela? (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 644*), y no es que este mal dedicarse algún oficio, sino que no había ni el más mínimo interés y deseo para estudiar; la aspiración y anhelo por la educación en los mexicanos no existía, las autoridades no prio-

rizaron la educación como el instrumento para el desarrollo de la nación, la educación de inicios del siglo XX en México se encontraba hundida en la miseria y falta de oportunidades para acceder, sin embargo, la ignorancia y el analfabetismo no eran los mejores aliados para cambiar México, y los municipios sufrieron estos efectos.

En este orden de ideas, no debemos olvidar que treinta años antes desde la Hacienda de la Noria, ya se había emitido un documento que rescataba la importancia de los ayuntamientos en el fortalecimiento del federalismo siempre que éstos tengan recursos propios para la libertad e independencia. (*Madero, 1986, pág. 97*). Discurso y buenas intenciones para una campaña presidencial en México por parte de Porfirio Díaz.

En igual sentido, se cita entre los documentos que impulsaron al Municipio libre, aquellos planes, programas e ideas de partidos políticos como el Partido Liberal Mexicano y Partido Democrático que contemplaron la idea de implementar un Municipio para beneficio de la sociedad; destaca aquel dado por Emiliano Zapata, quién el 15 de septiembre de 1916 promulgó la Ley General sobre Libertades Municipales y el 20 de abril de 1917 la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos. (*Roldán, 2001, págs. 77-84*)

El contenido de estas normas sin duda estuvo presentes en la discusión principal y debates a cargo de los diputados del Congreso Constituyente de 1916- 1917. La fracción II del artículo 115 fue el punto de mayor debate a cargo de Heriberto Jara e Hilario Medina, que defendieron en todo momento la actividad recaudatoria y fiscal de los municipios, ya que en los diversos argumentos y documentos presentados tanto por la comisión de dictamen como a través del voto particular, establecían una recaudación de excepción para el Estado y una recaudación amplia y general para los municipios, con lo cual se enuncia la importancia que el Municipio tiene para el progreso y



desarrollo de las comunidades y bienestar de la población.

El Municipio en México ha sido objeto de análisis, estudios y propuestas que inquietan fortalecer el ámbito de las competencias y decisiones, no por ello, el artículo 115 constitucional se ha reformado en once ocasiones, seguramente las reformas de 1983 y 1999 han sido las más importantes y trascendentales para esta institución desde los ámbitos administrativo, financiero y político-gubernamental, sin dejar de mencionar la cuarta reforma de fecha 12 de febrero de 1947 que consagra el derecho de sufragio de las mujeres para elecciones municipales e integración de los ayuntamientos.

Es importante señalar que la reforma de 1983 fue recibida con excelentes expectativas, se diseñó con la fortaleza para establecer una reforma política en los municipios y apoyar sus actividades, para hacer del Municipio una instancia que respondiera a las demandas de la población. Esta reforma espero 66 años, los constantes debates de los Diputados Constituyentes de 1917 hicieron alusión al fortalecimiento municipal, la fracción II relativa a la actividad económica fue la más confrontada entre los miembros de la asamblea constituyente y que destacan por su participación a favor del Municipio mexicano y su libertad financiera los C. Heriberto Jara e Hilario Medina.

Este debate se debió principalmente, ya que el proyecto que presentó Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente de 1917 para reformar el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 05 de febrero de 1857, es limitado y sin mayor organización para los municipios.

El Proyecto de Constitución leído el 6 de diciembre de 1916, relativo al artículo 115, no contempla al Municipio en nuestro País como

la institución revolucionaria para consolidar la democracia, el proyecto de Venustiano Carranza no incorpora una estructura consolidada y fuerte, continuó con el mismo contenido del artículo 109 de la Constitución de 1857; es decir, un artículo especialmente, redactado para regular la forma de gobierno de las entidades, si bien no se distingue por destacar la materia municipal y se le puede reclamar la falta de ambición municipalista, establece que el Municipio será libre, administrado por un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, electo directamente por los ciudadanos, y lo mejor, desaparecen los jefes políticos que tanto daño hicieron al ejercicio de la vida municipal cuando prohíben a las autoridades intermedias entre éste y el gobierno estatal. (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, 1987, pág. 357*)

Es importante señalar que tanto Heriberto Jara como Hilario Medina defendieron en todo momento una fórmula que si bien no era novedosa ya que se aplicaba en algunos municipios de Estados Unidos y Michoacán, México (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 660*), significaba elevar la autonomía financiera y recaudatoria al máximo orden jurídico para instituir que el Municipio recaudaría todos los impuestos y no únicamente los municipales (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 634*), es decir, los municipios al recaudar todos los impuestos del Estado garantizarían la libertad hacendaria, autonomía económica y como consecuencia la libertad política. Lo anterior no era con total libertad en virtud que los municipios no se regirían libres, sino de conformidad con las leyes que dicten la legislatura, así participarán las entidades federativas de estas recaudaciones que recibirían de los municipios.

La libertad hacendaria fue exigida por los integrantes constituyentes de 1917, las intervenciones de los diputados Lizardi, Calderón, Bórquez



(sic), Avilés y González Alberto quienes defendieron esta libertad económica, pero cuidando que no se limitaran o disminuyeran los ingresos de los estados y debilitará el federalismo. Heriberto Jara e Hilario Medina deseaban no solo esta libertad económica, sino que constitucionalmente, la recaudación fuesen los municipios quienes tuvieran esta competencia como signo inequívoco de la importancia de la institución municipal. (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 657 a 659*)

Como se podrá observar, la Comisión Dictaminadora del Congreso Constituyente de 1916-1917 fortalece la vida democrática de los municipios, la autonomía y la vida económica que fueron privados, principalmente por los 295 jefes políticos que controlaron en definitivo todas las acciones de los 1798 municipios; es más, el control que Porfirio Díaz ejercía a las instituciones del País llegaba a las más humildes rancherías. (*Campos, 1970, pág. 175*)

Recaudar todos los impuestos no significaba solo una actividad hacendaria, sino que en los términos de las leyes se trasladarían los recursos económicos que correspondan al Estado. Sin duda, una fórmula que hubiese cambiado el destino de esta institución y de aquel México de pobreza, miseria, analfabeta y con hambre, sin embargo, no existió el consenso entre los miembros de la asamblea constituyente, no hubo el voto de confianza para los municipios y esperaron 66 años para cambiar una institución trascendental en la vida democrática del México y para la descentralización de la vida nacional.

La reforma de 1983 consideró cambios para reducir el proceso centralizado que agobiaba a los municipios, diversos rubros fueron favorecidos y entre ellos destaca que, para la defensa en la competencia normativa municipal poseen legitimidad para acudir a las controversias constitucionales, es decir, tenían el carácter de poder

en los estados. Lo anterior de conformidad con el amparo 4521/91, es así que, con este criterio los municipios defenderían las intromisiones en la vida jurídica, política o administrativa por injerencia de la función administrativa o legislativa, con lo cual, los municipios hacen realidad su autonomía, algo que indudablemente estuvo presente en los debates del Constituyente de 1916-1917, principalmente con las intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina.

Asimismo, la reforma municipal de 1983 disminuye el control presupuestal y la ejecución de acciones a cargo de las dependencias federales y estatales en la mayoría de las obras de los municipios, con lo que concentraban los recursos económicos y las decisiones políticas en éstos; es así que, esta reforma fortalece la vida municipal para disminuir los procesos migratorios a las capitales de las entidades federativas y equilibrar el desarrollo nacional, principalmente porque al fortalecer los municipios permitiría tomar decisiones en el ámbito local, administración de los servicios públicos, desarrollo municipal y mejoramiento de la población en los lugares de origen con el fortalecimiento de la descentralización administrativa.

Por demás trascendental, la reforma estableció la correcta distribución de competencias en materia fiscal y las prohibiciones de las legislaturas para expedir leyes que contravengan los rendimientos de sus propios bienes, ingresos y contribuciones a su favor, provenientes de la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios. Con esta prohibición se fortaleció la hacienda de los municipios, que no hubiera injerencia de otras entidades gubernamentales, que el único mecanismo para determinar si una entidad pública o persona jurídica no era sujeto a pago de contribuciones municipales sería una resolución judicial.

Además, precisó los diferentes ámbitos de acción municipal, reguló cada uno de los siguientes



temas: situación jurídica de los municipios en caso que los ayuntamientos desaparezcan, suspenda o revoquen el mandato de sus integrantes, facultad reglamentaria, servicios públicos, administración de la hacienda, ingresos y presupuesto de egresos, facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano, fuerza pública, relaciones laborales entre los trabajadores, convenios para prestar servicios, entre otras competencias.

Si bien, esta reforma marca la historia del Municipio mexicano, y después de 66 años se visualiza una normatividad constitucional integral, queda el sabor amargo de estos años de espera en los municipios y con la expectativa para alcanzar los anhelos de Heriberto Jara e Hilario Medina; se desprende con detalle y claridad la estructura y organización para el desarrollo municipal, sin embargo, a pesar de este esfuerzo, se sigue escuchando de manera fuerte y firme el debate de los integrantes de la asamblea constituyente para un Municipio libre y autónomo.

La reforma de 1999 fue el complemento de la reforma de 1983, modificación limitada en el aspecto político-administrativo, ya que ahora hay cambios trascendentales como aquella donde los municipios sean gobernados y no administrados por los ayuntamientos, con lo cual, es considerado como un orden jurídico y nivel de gobierno en el orden constitucional.

Derivado de lo anterior, cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y directa, asimismo, poco a poco se establecen cambios para consolidar a los municipios en México a través de su propia normatividad, la defensa de la esfera jurídica y de las competencias que le corresponden.

El Municipio antes de la reforma de 1999 era administrado por los ayuntamientos, cuando en realidad eran gobernados aun cuando la Constitución no lo señalará expresamente, por lo que,

se precisa la naturaleza jurídica de los ayuntamientos. Esta reforma cambia la manera como se observa a los municipios, ya que desde los debates del Constituyente de 1917 se dijo por parte del Diputado Constituyente Martínez Escobar que el Municipio no tenía la naturaleza de poder constitucional (Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 638 a 640), lo cual fue interpretado en varias resoluciones a cargo de los tribunales federales cuando resuelven que los municipios no forman parte de un orden jurídico establecido en la Constitución y con el señalamiento de *poder presunto*, como se desprende de las Controversias Constitucionales 2/35, 2/36, 3/93, 31/97, 2/98.

Sin embargo, el contenido de la controversia constitucional 2/35 señaló que los municipios sí constituyen un poder político por ejercer funciones ejecutivas, legislativas, judiciales, social y hacendarias, además que la autonomía permite el ejercicio de auto-administración, auto-desarrollo, auto-gobierno, auto-imposición y auto-seguridad; de igual manera, resulta trascendental el criterio sostenido en la controversia constitucional 1/93 planteada por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, cuando expresa que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno de los municipios, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal, que forma parte del gobierno constitucional, que es uno de los tres entes del sistema federal y uno de los tres niveles de gobierno, por lo que el Municipio constituye con sus peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas.

En este sentido, la reforma constitucional eleva a la máxima categoría jurídica al Municipio como un poder constitucional y nivel de gobierno en nuestro sistema federal, gobernado por un órgano colegiado llamado Ayuntamiento.

La reforma de 1999 también estableció como relevante la actividad reglamentaria de los mu-



nicipios, donde los ayuntamientos tienen la obligación de cumplir con las leyes municipales que expidan las legislaturas de los estados. El propósito de la reforma de 1983 y luego perfeccionada en 1999 a través del Constituyente permanente fue acotar los contenidos de las leyes municipales por los congresos locales, con ello, se favorece la vida reglamentaria municipal.

Establecer una zona exclusiva para legislar permite señalar que hay *leyes objeto* de los municipios, donde las legislaturas pueden expedir la normatividad de conformidad con el contenido de la fracción II, es decir, se establecen límites para las leyes municipales y evitar el exceso del legislador local, en caso contrario, la ley invade la competencia municipal lo que dará lugar a una inconstitucionalidad; es así, que hay zonas donde la *ley objeto* es la excepción, y fuera de esta zona exclusiva, los municipios establecerán la normatividad aplicable a través de los reglamentos.

En este sentido, los municipios están facultados para expedir normas jurídicas generales y abstractas en las materias que para ello expidan las legislaturas locales; con lo cual, se confirma lo referido por los Diputados Constituyentes de 1917, ya que por un lado, los municipios están coordinados por materias cuyo alcance se establecen en las leyes municipales, que por otro lado, los municipios tienen la competencia para ejercer la facultad reglamentaria sin autorización de ningún órgano público, únicamente del Constituyente permanente de conformidad con el contenido de la carta magna.

Es importante señalar, que la redacción constitucional señala que el *objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer*, es decir, no se permitirán otras materias en las leyes que afecten la competencia de los municipios, además en el contenido de la fracción II, no aparece la frase *y las demás*, con ello se cierra el sistema jurídico para las legislaturas de los estados y for-

talece la facultad reglamentaria municipal.

El Poder Judicial de la Federación a través de la Jurisprudencia 160764, Tesis: P./J. 45/2011(9a.) estableció que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular aquellos aspectos medulares para su desarrollo; asimismo, indica ser inaceptable que con apoyo en la facultad legislativa que regula la materia municipal, intervengan en competencias de los municipios y que están constitucionalmente reservadas, es decir, los municipios emiten normas sustantivas y adjetivas con competencia exclusiva de los ayuntamientos.

En este orden de ideas, las leyes estatales en materia municipal están limitadas a las materias que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II, con lo cual se fortalece y consolida el ámbito municipal, reconociendo a los ayuntamientos el carácter de órganos de gobierno, ampliando su esfera de atribuciones y con facultades para emitir una nueva categoría de reglamentos, por lo tanto, la reforma de 1999 disminuyó la extensión normativa de leyes municipales y amplía la actividad reglamentaria por los ayuntamientos, cuya naturaleza de estos reglamentos son de una fuente constitucional y no legal. Lo anterior de conformidad con la controversia constitucional 25/2001 promovida por los ayuntamientos de Corregidora, El Marqués y Querétaro.

La reforma que fortalece al Municipio en 1999 administrativamente, fue aquella relativa a los servicios públicos, si bien no incorpora algún servicio público, si precisa las acciones que recaerán sobre la prestación de éstos. Destaca la modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, en virtud que el Constituyente permanente está limitando la competencia a los municipios respecto de los servicios públicos que está obligado, ya que hay acciones que derivan de la competencia en los servicios públicos, pero que por no estar señalados expresamente en el artículo



115, son reservadas a las entidades federativas o federación.

Como se aprecia, no hay nuevos servicios públicos, estos servicios ya estaban contemplados, la reforma adiciona las acciones derivadas de la prestación los servicios públicos ya contemplados previamente, y con ello la certeza constitucional en los servicios públicos y las acciones que se administraran por los Ayuntamientos.

Sin embargo, llama la atención, la Jurisprudencia 169602, Tesis: 2a./J. 83/2008 donde se aprecia que cualquier servicio público diverso a los enunciados en los incisos a) al h) de la fracción III cumplirá con la garantía de fundamentación y motivación siempre y cuando la legislatura respectiva haya determinado que ese servicio es competencia del Municipio, con lo cual, se afirma con base en esta jurisprudencia y con fundamento en el inciso i) fracción III y siguiente párrafo del artículo 115 constitucional, que el control reglamentario lo tienen las legislaturas de los estados; no se adicionó ningún servicio público con motivo de la reforma, pero autoriza que las legislaturas de los estados emitan leyes de otros servicios públicos que no se desprenden de la Constitución pero que pueden ser competencia de los municipios a través de la actividad legislativa como internet, actividad artesanal, actividad y servicios en turismo, entre otras materias que podrán entrar en el estudio y análisis para municipalizar desde la Constitución.

Como se podrá observar, el artículo 115 constitucional establece la coordinación legal y administrativa; legal ya que la prestación de los servicios públicos municipales deberán ser análogos con el sistema de leyes federales y estatales, entonces la coordinación administrativa deberá respetar la competencia de los órganos y facultades de las autoridades que dicten las leyes federales y los diputados en las entidades federativas. A manera de ejemplo, en el Estado de Queréta-

ro está vigente la Ley de Respeto Vecinal para el Estado de Querétaro, que señala en el artículo 1, párrafo segundo que el objeto de la ley es dar un marco normativo homogéneo a los municipios en el Estado, al establecer de manera general las pautas de comportamiento tendientes a la convivencia pacífica y armónica entre los habitantes del Estado de Querétaro y las conductas que se consideran faltas administrativas.

Esta ley contempla competencias de los municipios respecto a la fracción II inciso a) constitucional, ya que busca unificar en los municipios del Estado los órganos para dirimir las controversias entre la administración y los particulares; además, para respetar la competencia de los municipios en la facultad reglamentaria, el artículo 5 de dicha Ley, expresa que el contenido es de aplicación supletoria en aquellos municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, y en el momento que se expidan las normas reglamentarias, cesará la aplicación de este ordenamiento legal. Asimismo, el artículo Tercero Transitorio establece que los ayuntamientos cuando aprueben los reglamentos tomarán en cuenta los usos, costumbres y condiciones socioeconómicas de sus jurisdicciones. Hasta aquí todo está bien, pero esta materia ha sido en todo momento normatividad municipal, es objeto de los bandos de policía y buen gobierno, así como de los reglamentos, y mismo objeto de su contenido en el Municipio de Querétaro donde está vigente el Reglamento de Justicia Administrativa para el Municipio de Querétaro. Lo mismo se puede decir de la Ley de Estacionamientos Públicos y Servicios de Recepción y Depósito de Vehículos para el Estado de Querétaro, en virtud que el Municipio de Querétaro tiene el reglamento de esta materia y con la misma denominación.

Esta última ley de estacionamientos, no contempla en su contenido que es de aplicación su-

pletoria en aquellos municipios que tengan la reglamentación correspondiente, de conformidad con el inciso e), fracción II del artículo 115 constitucional, sin embargo, en el artículo Tercero Transitorio determina que los ayuntamientos deberán expedir en un plazo de 30 días naturales el reglamento de estacionamientos correspondiente.

Sin embargo, la facultad reglamentaria en estas materias de justicia administrativa y estacionamientos públicos están limitadas a los contenidos de las leyes, lo cual es una injerencia abierta a la normatividad municipal, dado que el inciso e), fracción II del artículo 115 constitucional, expresa las disposiciones aplicables que no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes, sin mencionar materias, por lo que serían las enunciadas en la fracción II dado que no hay otras materias municipales que sean objeto de las leyes.

Como podrá apreciarse, la Jurisprudencia 169602, Tesis: 2a./J. 83/2008 deberá replantearse y contemplar que la Legislatura respectiva haya determinado que ese servicio público es competencia del Municipio, habrá que exigirse además, que la materia municipal se exprese en la Constitución de los estados para legislar, en virtud que los municipios así lo desean al participar y aprobar la reforma constitucional.

Esta reforma de 1999 hace énfasis especial en el tema hacendario municipal, principal tema en los debates del Constituyente de 1917 al discutir la fracción II del artículo 115 constitucional.

Sin duda, en materia hacendaria la reforma trascendental expresa que las legislaturas de los estados no aprobarán las cuentas públicas municipales, ya que es violación extrema a la libertad hacendaria, aunque hubo voces la LIII Legislatura del Estado de Querétaro que estaban a favor, afortunadamente quedó en fiscalización, pero los municipios no han cumplido su parte respecto de

los procedimientos y sanciones que se deban implementar derivado de las observaciones y malas decisiones en los presupuestos municipales.

Los Constituyentes ya habían realizado observaciones a la contabilidad municipal, el C. Cepeda Medrano expresa que las tesorerías municipales tienen un desbarajuste (sic) y desorden, su contabilidad no se puede llamar contabilidad, existen grandes errores, se requiere conocer contabilidad a fondo, la contabilidad fiscal que no conoce nadie, es natural que no conozcan nada, porque les ha arrancado del campo para despeñar un puesto honroso. (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, 1987, pág. 646*)

III. El municipio en la actualidad.

En este momento, la situación del Municipio en México es de aparente calma y tranquilidad institucional, sin embargo es tiempo de reflexionar si las reformas hasta la fecha han cumplido los anhelos municipalista de esta institución gubernamental, política y administrativamente, libre.

La actividad municipal ha tenido cambios importantes derivado de las reformas de 1983 y 1999, con lo cual el Municipio ha deberá surgir a la vida jurídica con desarrollo social, autonomía económica, presupuestal, hacendaria; con vida política y gubernamental, libre en pleno ejercicio de sus competencias; sin embargo, el federalismo en México deberá ser menos centralista y más municipalista.

En este orden de ideas, el Municipio tiene tareas pendientes en diferentes espacios, es importante señalar que en este momento hay tres ámbitos que resultan trascendentales para los municipios: participación social, transparencia y rendición de cuentas; y por último, seguridad pública.

La participación social es un mecanismo donde se comparten espacios y esfuerzos para el



desarrollo y progreso comunitario, sin la participación no hay acuerdos para que los arrojos gubernamentales tengan frutos y resultados; cuando la autoridad decide sin consultar a la sociedad es una manera de someter aquellos destinos sin mirar los beneficios, simplemente se hacen acciones desconociendo los resultados, por eso la participación social es un elemento que no deberá faltar en las acciones municipales y como dijera Alicia Ziccardi la participación ciudadana busca construir mejores relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, y por esta vía otorgar calidad a la democracia. (Ziccardi, 1998, pág. 28 a 33)

Esta participación será social, no debe seguir su trazo desde la actividad gubernamental y cuidar a personajes y espacios públicos, las autoridades municipales tendrán que desarrollar políticas públicas participativas más abiertas y libres, no dejar en las leyes y reglamentos la organización y funcionamiento de los órganos de interacción; agendar la participación como una parte de las acciones cotidianas de las decisiones municipales será el resultado de autoridades y ciudadanos sensatos, con experiencias y capacidades que resuelvan las necesidades de la población, por lo que, no se justifica en estos momentos, decir que, se hizo o tomaron decisiones sin que exista una justificación social y una necesidad administrativa-presupuestal.

No debemos permitir que la participación social quede en las redes sociales, la autoridad justifica la interacción social porque está en comunicación con los ciudadanos en estos espacios virtuales, que si bien son lugares de comunicación no constituyen la verdadera función de la interacción sociedad-autoridad.

La verdadera participación social recuperará la construcción de un ciudadano activo e interactivo, un nuevo modelo gubernamental donde la población se comunique con sus autoridades y desarrollen conjuntamente acciones y proyec-

tos con responsabilidad pública y humana. Existe el deber para incorporar la participación social como un ingrediente para respetar los derechos humanos conforme al contenido del artículo primero constitucional y no solo como un instrumento de decisiones en rubros rentables como pobreza, desarrollo social y grupos vulnerables, entre otros.

La transparencia y rendición de cuentas (TyRC) será otro rubro trascendental para los municipios en la actualidad, es importante que las autoridades municipales otorguen importancia social y gubernamental conforme a las leyes, autoricen los reglamentos que favorezcan la democracia, políticas públicas y derechos humanos para una TyRC con responsabilidad social.

El termino *accountability* (rendición de cuentas, auditoria o responsabilidad social) es la forma en que el gobierno debe rendir cuentas a la ciudadanía, para hacerlo más sensible a las demandas ciudadanas y más eficiente en las decisiones. Frente a la ausencia de gobiernos abiertos a la participación ciudadana, la TyRC es una alternativa más para los ciudadanos para abrir los espacios gubernamentales; la simulación de actos y decisiones virtuales son un mal que los municipios no suprimen, por lo tanto, el desencanto por las acciones y los resultados, la ausencia de políticas públicas y la falta de credibilidad en las acciones de los gobiernos municipales, dieron como resultado la necesidad de implementar mecanismos para que las autoridades rindieran cuentas creíbles y abiertas a la actividad gubernamental. (Vera, 2004, págs. 335-341)

Los Municipios deben informar lo que hacen, y lo harán no por una obligación derivada de sus acciones, sino porque la ley lo establece, en pocas palabras, se vive un Municipio de rendición de cuentas en razón que la sociedad exige información para conocer que sucede en las actividades diarias de los servidores públicos, de lo contra-



rio, no habría acceso en la rendición de cuentas.

En este orden de ideas, los municipios deberán aportar un compromiso mayor con la sociedad para rendir cuentas y fortalecer la legitimidad en las decisiones sin que exista confrontación de intereses de orden público, sin embargo, no se cumple satisfactoriamente, debido a los obstáculos político, legal y administrativo. (Vera, 2004, pág. 342)

A través de la rendición de cuentas los municipios están obligados a informar de manera oficial, permanente, clara, precisa, organizada, veraz, integral y completa las actividades, documentos, informes y demás acciones públicas que estén sujetas a información gubernamental. Satisfacer estas características en la información gubernamental implicará tener municipios transparentes con sentido social, en pocas palabras, municipios blancos. La TyRC tiene como aliado a la fiscalización, dualidad necesaria para tener resultados con compromiso público y social por parte de los municipios.

Por último, la seguridad pública juega el papel trascendental para definir el éxito o fracaso de los periodos constitucionales en los municipios, por lo que, la seguridad pública será una función que siempre deberá estar en el ámbito jurídico municipal y su ejercicio será definida de manera conjunta por determinación de las legislaturas de los estados de conformidad con los datos y estadísticas que alguna comisión interinstitucional (integrada por servidores públicos federales, estatales y municipales), que argumenten y recomienden que ésta será por mando policial municipal, debiendo los municipios a través de voto calificado la aprobación de la recomendación, o en su caso, el rechazo. En igual sentido, debemos transitar de cuidar espacios a cuidar personas, es decir, debemos pasar de la seguridad de lo público a la seguridad de los humanos, en otras palabras, la seguridad humana en los municipios.

No se debe continuar con la política de cuidar las banquetas, jardines, edificios como fundamento de la seguridad pública, debemos cuidar ahora a las personas que se encuentran en estos espacios públicos.

Razón de lo anterior, es que, la seguridad de los humanos será una función prioritaria y primordial para los municipios, por ello, habrá que revisar aquellos programas que apoyan con recursos económico y generar nuevos esquemas de asignación presupuestal, donde aquellos municipios que no accedan a estos recursos, lo hagan con un nuevo enfoque, que la política pública que se implemente no sea aquella donde acceder a recursos será porque cumple con un mayor impacto en los beneficios, sino porque existe la necesidad social de salvaguardar la seguridad humana. Retos de los municipios en la actualidad.

IV. Comentarios finales.

Se concluye que a 100 años del artículo 115 constitucional sigue en deuda para los municipios mayor libertad política y económica; política en razón que aún hay controles jurídicos y gubernamentales que detienen cumplir con los objetivos institucionales, ejemplo de lo anterior, la discusión del mando único policial que no está en juego la seguridad pública, sino la confianza de la federación y las entidades federativas para fortalecer la actuación de los municipios, en este sentido, la historia ya dejó huella, quedo demostrado que la falta de visión derrota objetivos, México esperó 66 años para cambiar la vida municipal con sus beneficios, los alcances no son los deseados y lo perdido en estos años es inalcanzable e incalculable.

Como lo expresó Tonatiuh Guillén cuando señala que el modelo constitucional del Municipio se origina por un modelo centralizado del poder y del gobierno en México, que deberá avanzar ha-



cia un modelo flexible, sin embargo la propia la propia heterogeneidad del País haría imposible o difícil cumplir con las facultades en la mayor parte de los municipios. Continúa señalando que el Municipio deberá avanzar hacia la coordinación intergubernamental, es decir, hacia un federalismo cooperativo.

Por otro lado, la deuda histórica económica sigue aún vigente, los municipios no han logrado el progreso deseado debido a la ausencia de los ingresos hacendarios para la vida municipal. Es necesario revisar que nuevos rubros pueden ser objeto de recaudación para satisfacer las necesidades sociales y desarrollo municipal, debemos terminar con los argumentos que los municipios no tienen la capacidad para cobrar y administrar los ingresos, lo cierto es que debemos hacer análisis y estudios de los sistemas de distribución de recursos económicos en los municipios, tanto federales como estatales para no continuar con los argumentos de hace 100 años. Debemos dejar en el pasado la incapacidad municipal para administrarse, debemos ir a municipios fortalecidos con visión de servicios públicos, maduros en la gobernabilidad y democracia, abiertos a la colaboración y crítica con la sociedad y dispuestos a entregar mejores resultados a la ciudadanía.

En igual sentido, hay rubros que deberán estar disponibles al escrutinio social como TyRC, fiscalización, gobiernos digitales, cabildos abiertos y cercanos, finanzas sanas con responsabilidad pública, ayuntamientos democráticos, administradores públicos con sentido humano, servicio civil de carrera, plebiscito, participación social representativa, entre otros temas. El Municipio mexicano continúa sacudiendo sus espacios, esperando cumplir la finalidad expuesta en el Debate de la Constitución de 1917.

Notas:

¹<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, consultado el día 12 de julio de 2016.

Resúmenes curriculares.

Gerardo Servín Aguillón. Doctor en Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro.

Ricardo Ugalde Ramírez. Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal, Universidad Autónoma de Querétaro.

Omar Vielma Luna. Maestro en Psicología Clínica, Universidad Autónoma de Querétaro.

Referencias.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, consultado el día 13 de julio de 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el día 12 de julio de 2016.

Diario de los debates del Congreso Constituyente, Tomo I y II, México, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 1987.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén López (Coord.) (2000). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.



- Guillén López, Tonatiuh (1996). *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, México, Colegio de la Frontera Norte- Miguel Ángel Porrúa.
- Leyes locales, en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/leyes/>, consultado el día 12 de julio de 2016.
- Madero, Francisco I.(1986). *La sucesión presidencial en México*, México, INEHRM.
- Ochoa Campos, Moisés (1970). *La revolución mexicana. Sus causas políticas. La dictadura*, México, INEHRM.
- Quintana Roldan, Carlos F. (2001). *Derecho municipal*, México, Porrúa.
- Semanario Judicial de la Federación, en <https://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>, consultado el día 24 de julio de 2016.
- Vera Isunza, Ernesto y Alberto J. Olvera, en <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>, consultado el día 25 de julio de 2016.
- Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS UNAM-Miguel Ángel Porrúa.