

# 4

## LA REELECCIÓN Y OTROS COMBATES EN EL MUNICIPIO MEXICANO

### REELECTION AND OTHER BATTLES IN THE MEXICAN MUNICIPALITY

Vicente Ugalde Saldaña<sup>1</sup>  
Recibido: 04/12/2015  
Aceptado: 01/02/2016

#### RESUMEN

El objetivo de este artículo es revisar los principales debates sobre el municipio mexicano durante el siglo veinte. Específicamente, este artículo se interesa en analizar el papel del proceso de reelección consecutiva en esos debates. Como se argumenta en el artículo, la reciente reforma política que introduce este tipo de reelección provee una oportunidad para reflexionar sobre este nivel de gobierno que está luchando para conservar su lugar en un México que no es más el país de principios del siglo XX.

#### PALABRAS CLAVE:

Municipio - reelección - autonomía municipal.

1. Doctor en Derecho (U. París 2 Pantheon-Assas). Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, México. Correo: vugalde@colmex.mx

## ABSTRACT

*The aim of this article is to review the main debates surrounding the Mexican municipality over the Twentieth Century. Specifically, this paper is interested in analysing the role of the process of consecutive re-election in these debates. As we argue throughout the paper, the recent political reform, which introduces this re-election, provides an opportunity think critically about this level of government, which is struggling to retains its place within a Mexico that is no longer the country of the early twentieth century.*

## KEYWORDS

*Municipality - reelection - municipal autonomy.*

## 1. INTRODUCCIÓN

A inicios de 2014 se promulgaba la reforma político-electoral que, entre sus numerosas innovaciones, introducía la reelección de los ayuntamientos, órgano político de los municipios. Luego de la disposición de acuerdo a la cual estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, la reforma agregó que “las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”, aludiendo esta parte a aquellos casos, como los estados de Coahuila y Veracruz donde el periodo de los ayuntamientos fue ampliado en la última década a cuatro años; luego, la reforma agregó que la postulación a esos cargos sólo puede plantearse por el mismo partido político o en su caso, por alguno de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, con excepción a los casos en que los titulares de esos cargos hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato<sup>2</sup>. Esta reforma puso en evidencia que el principio contra la reelección no era inmutable, y de manera discreta, ha reanimado el interés sobre el gobierno local en México.

Este artículo pretende justamente contribuir con algunas consideraciones para esa discusión. Mediante una revisión de las principales discusiones sobre el municipio y del alcance de su autonomía durante el siglo XX, se

2. La denominada reforma político-electoral de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de ese año. Debe señalarse que esta reforma supone numerosos cambios al sistema político electoral del país: a guisa de ejemplo, la reelección de diputados federales, locales y senadores de la República; los primeros hasta por cuatro periodos y los últimos hasta por dos; y entre otras cosas una profunda transformación del órgano que organiza las elecciones en el país.

reflexiona sobre el significado de la introducción de la reelección en una perspectiva temporal amplia de los cambios de los que ha sido objeto la institución municipal. La reelección consecutiva parece una oportunidad para revisar preguntas esenciales sobre el diseño de un órgano de gobierno que se aferra a conservar su lugar en el mundo contemporáneo, en el cual la creciente urbanización y la constante mutación de las sociedades urbanas le reclama a esa añeja figura jurídica una constante actualización y adecuación.

El objetivo de este artículo es proponer algunos elementos que permitan determinar el significado de la introducción de la reelección consecutiva en los municipios. Para ello se plantea una reflexión en torno a dos aspectos. Por un lado, se hace un inventario de eso que era reclamado para el municipio al momento de la elaboración de la Constitución; por el otro, se plantea una revisión de los cambios al régimen jurídico constitucional de los ayuntamientos con el ánimo de contrastarlos con las reivindicaciones de partidos políticos y de algunos sectores sociales. Con esta exploración se busca poner al lector en condiciones de articular una valoración sobre la reciente reforma relativa a la reelección consecutiva de los ayuntamientos: se trata de pensar este cambio, no tanto desde una perspectiva orientada por la interrogante de cuál debe ser la duración de un de este orden de gobierno para alcanzar una eficacia y eficiencia gubernamental, sino para, desde una perspectiva temporalmente amplia, valorar en qué medida esta reforma responde a las reivindicaciones en torno al régimen jurídico municipal.

Para emprender este ejercicio se han consultado algunos documentos en los que hay rastro de las expectativas fincadas en la institución municipal en momentos claves de la discusión constitucional sobre esta figura. En una primera parte, este artículo se ocupa con especial interés de lo plasmado en el diario de debates del constituyente de 1916-1917 para revisar, en la segunda parte, la manera en la que la Suprema Corte definió la naturaleza del municipio privándole de la condición de poder público. En la tercera parte se revisan algunos documentos que permiten identificar una idea de lo que durante décadas fue el municipio, no en las líneas que le consagra la Constitución, sino en leyes que refieren algunas de sus funciones específicas; luego, en la última parte se pasa lista de algunas iniciativas de reforma, plataformas políticas y documentos académicos que hacen referencia al gobierno municipal. Se atiende a este tipo de fuentes, en tanto constituyen un registro de cómo se concebía al municipio pero también de eso que se esperaba de él; e implícitamente, de eso que se le reprochaba a la forma en cómo estaba jurídicamente organizado. La lectura de esos documentos está orientada por el ánimo de identificar una suerte de ideal prescriptivo de

esta institución tanto al inicio del régimen constitucional como a lo largo del siglo pasado. La referencia a lo que a propósito del municipio se planteó y resolvió en todos esos documentos, permitirá al lector entender cómo se dio la defensa de la idea que ha prevalecido desde hace prácticamente un siglo de lo que debe ser el ayuntamiento. Finalmente, estos elementos harán posible formular algunas valoraciones respecto a la relevancia de la reforma de 2014 para el municipio mexicano.

## 2. LAS CONCEPCIONES EN DEBATE

Desde luego que ni la actividad de los ayuntamientos ni el debate sobre su naturaleza y su papel político iniciaron con las discusiones del Congreso constituyente de inicios del siglo XX; la literatura sobre la vida municipal y la discusión teórica, principalmente desde la historia y el derecho público, ha sido abundante. A guisa de ejemplo pueden mencionarse los trabajos de Lira (1987), Salinas (2003), Ochoa (1985), Fernández (2003) y Quintana (2010). Conviene mencionar el antecedente de la Constitución de 1857 que consideró al municipio diciendo que sus autoridades debían ser producto de un proceso de elección popular<sup>3</sup>. Con el intervalo breve del Segundo Imperio<sup>4</sup>, durante el porfiriato se formó una injerencia tenaz del poder central en los municipios a través de diferentes mecanismos, entre los que destacaban las Juntas Auxiliares; pero luego de la Revolución de 1910 y habiéndose expandido la idea del “municipio libre” como una de las reivindicaciones de este movimiento armado, la discusión de la Constitución de 1917 reanimó el debate sobre esta instancia de gobierno.

De la revisión de los debates del constituyente de 1916 sobresale, no una, sino al menos dos maneras de asignarle un papel al ayuntamiento en la estructura política de las entidades federativas. Una de esas concepciones podría ser calificada como de un municipio fuerte, frente a otra que, como veremos más adelante, estaba a favor de una libertad municipal restringida. Esta forma de ver a este orden de gobierno tiene, sin duda, numerosos antecedentes. Uno de éstos está constituido por el Voto particular del Diputado constituyente en 1857 José María del Castillo Velasco (Lira, 1987)<sup>5</sup>, así como la tesis de licenciatura del que se convertiría en intelectual zapatista

3. La Constitución de 1857 se refería también a que "El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados". Aunque había entidades en las que este principio cohabitaba con figuras intermedias de división territorial (distritos en Oaxaca, cantones en Veracruz, partidos en Aguascalientes).

4. Durante el periodo del segundo Imperio (1864-1867), el Estatuto provisional del Imperio establecía su división política en Departamentos, que en su interior se componían de Distritos y éstos en municipalidades.

5. El texto del Voto particular de José María del Castillo Velasco puede consultarse en la compilación de Acedo (2015).

Antonio Díaz Soto y Gama, quien junto con otros de sus contemporáneos pensaba que para lograr el cambio social hacía falta una transformación a la institución en este orden de gobierno.

Esta idea de un municipio fuerte sería producto de la convergencia de influyentes voces de principios del siglo XX que posiblemente reaccionaron a la Ley del 26 de marzo de 1903 sobre la Organización Municipal del Distrito Federal que negaba a los ayuntamientos la representación de los pueblos de su jurisdicción y los conminaba a ser cuerpos consultivos. Algunas de estas voces fueron los intelectuales Luis Cabrera y Andrés Molina Enríquez (Narváez, 2007), aunque las demandas municipalistas estaban sobre todo plasmadas en documentos revolucionarios como el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano de 1906, en el del Partido Democrático de 1909, en el zapatista Plan de Ayala de 1911, en la ley zapatista sobre Libertades Municipales de 1916 en el estado de Morelos<sup>6</sup> (Narváez, 2007), y desde luego en el Plan de San Luis que declaraba el principio de “No reelección” del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados así como de los presidentes municipales. Un antecedente todavía más inmediato de esa visión puede verse en el Decreto del 26 de diciembre de 1914 por el que se modificaba el artículo 109 de la Constitución para establecer que el municipio era la base de la división territorial y de la organización política de los estados; que sería administrado por ayuntamientos, producto de elección directa, y que no habría autoridades intermedias entre estos y los estados<sup>7</sup>; formulación que podría constituirse como precedente de la propuesta en torno a la cual se articulará el debate sobre el municipio en el constituyente de 1916-1917.

Los debates del constituyente se centraron en principio en el proyecto del presidente Carranza que se limitaba a mencionar que “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado”<sup>8</sup>. Este proyecto fue discutido al seno de una comisión integrada por los diputados constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, que cambió la

6. El texto puede consultarse en Acedo (2015:31-36).

7. El texto de este decreto puede consultarse en la compilación de Acedo (2015:27).

8. El Diario de debates del Constituyente de 1916-1917 consultado para este trabajo es la versión editada por Cámara de Diputados (1985).

9. Retomamos aquí la numeración de páginas que utiliza esta edición.

redacción del proyecto para incorporar elementos más precisos: primero, agregó que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habría ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado; asimismo se incorporó la idea de que los ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado para lo que se nombrarían inspectores; y finalmente se agregó que los conflictos hacendarios serían resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta modificación avivó el debate y generó una polarización de dos claras concepciones del municipio.

Por un lado, un grupo de diputados entre los que se encontraba el diputado de origen magisterial Rodríguez González, estaba a favor de restringir la libertad municipal, abogando por eliminarla expresión “libremente” del texto constitucional bajo el argumento de que los ayuntamientos podrían despedir a los educadores, entonces empleados municipales en nombre de esa autonomía-gremio a que ese diputado pertenecía- (Cámara de Diputados, 1985: 115-22<sup>9</sup>). Por el otro lado, los diputados de la comisión, entre los que estaba Heriberto Jara, defendían la idea de otorgar libertades hacendarias a los municipios: “[...] las autoridades municipales deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros [...]” (Ibíd: 115-23).

El contraste entre esas dos visiones se manifestó a lo largo de todo el debate relativo al municipio<sup>10</sup>. En la sesión del 20 de enero de 1917, el diputado Martínez de Escobar señalaba que el proyecto no otorgaba autonomía al municipio sino que lo dejaba en estado de subordinación (Ibíd: 115-24); en tanto que el diputado José Álvarez estaba a favor del proyecto de la comisión en cuanto a la libertad hacendaria municipal (Ibíd: 115-28). El diputado Reynoso expresaba en esa misma sesión sus reservas con respecto a la facultad de recaudación de contribuciones estatales y apoyó también el dictamen de la Comisión que apoyaba la recaudación municipal (Ibíd: 115-32), pero otros diputados, como Cepeda Medrano se opusieron de manera tajante. En apoyo al dictamen, Hilario Media insistió en que “[...]el verda-

9. Retomamos aquí la numeración de páginas que utiliza esta edición.

10. Había otra posición favorable a un municipio todavía más fortalecido. Se trataba de la posición del diputado Pastrana Jaimés que abogaba por que el pacto federal reconociera la soberanía (no la libertad) del municipio (Hernández, 1993: 272).

dero principio de la organización municipal es que el municipio tenga su hacienda libre [...]” (Ibíd: 115-41), de tal suerte que la cuestión hacendaria, es decir, la relativa a si los municipios debían cobrar impuestos, incluyendo los estatales, se erigió como el tema central de las deliberaciones donde se pronunciaron, a favor, otros constituyentes como el diputado Lizardi, y en contra, diputados como Calderón y Bórquez. La libertad hacendaria municipal era para diputados como Heriberto Jara, miembro de la comisión, condición de una verdadera libertad política municipal.

En el centro de esas concepciones se encontraba la relación entre el municipio y los estados o como lo observa Acedo (2015: xviii), la tensión entre federalismo y libertad municipal que se mantendrá hasta nuestros días. El diputado Medina (Cámara de Diputados, 1985: 115-51) expresaba claramente esa idea: “el municipio, como está previsto en el dictamen de la comisión, viene a ser una entidad de mucha importancia y casi igual por ser la celdilla fundamental de la organización mexicana, casi igual al estado y a la federación” (Ibíd: 115-51). En la contraparte Calderón tenía una concepción más vertical de la relación entre municipios y estados; y en el centro de esa relación ponía un régimen hacendario en el cual la legislatura del estado debía establecer los impuestos municipales. Para Calderón la falta de capacitación en los municipios hacían necesaria la tutela estatal; la legislatura debía revisar los asuntos presupuestales del ayuntamiento, de tal suerte que la cuestión municipal debía resolverse en el ámbito de las entidades federativas (Ibíd: 115-53). En la opinión del diputado Calderón se asomaba una concepción de la relación intergubernamental en la que estaban, por un lado la federación, y por el otro los estados; y dentro de éstos, los municipios como un elemento exclusivamente administrativo y territorial.

El proyecto municipalista de la comisión fue retirado luego del debate antes descrito y de otro relativo al número de diputados locales y a los requisitos de nacimiento y vecindad para ser gobernador. Un debate que, por cierto, también estuvo marcado por la idea de lo local: González Galindo se refirió a esto como un “localismo” en cuanto a que suponía el rechazo a que personas originarias y vecinas de ciertos estados de la República se convirtieran en gobernadores de otros estados (Ibíd: 115-62). Al cabo de los debates de la nueva propuesta, el texto de la fracción II del artículo 115 fue aprobada con 88 votos a favor y 62 en contra para quedar en los términos siguientes: “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 las necesidades municipales [...]”. Con esta decisión prevaleció la idea de que era la supresión de los jefes políticos lo que daba libertad a los municipios y que su libertad

hacendaria no era necesaria; y fue la que se plasmó en el texto del artículo 115 de la Constitución de 1917<sup>11</sup>. Este artículo preveía que los estados adoptarían, 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 una serie de previsiones. Entre éstas se encontraba que todo municipio fuera administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que no hubiera autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, que los municipios administrasen libremente su hacienda y que tuviera personalidad jurídica para todos los efectos legales.

### 3. LAS INTERPRETACIONES DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL

Esta manera de expresar la concepción del municipio y de su libertad generó diferentes interpretaciones que a su vez dieron lugar a varias intervenciones para definir mejor las restricciones que este texto le imponía. Aboites y Estrada (2004) han documentado con claridad cómo a través de una serie de acciones desde el estado central se fue definiendo esa acotada autonomía. La idea de que la Nación es la propietaria originaria de tierras y aguas nacionales plasmada en el artículo 27 generó como consecuencia declarar la jurisdicción federal sobre ciertos ríos y arroyos afluentes, y con ello privar a los municipios de su competencia para dirimir conflictos, nombrar jueces de agua, y sobre todo otorgar concesiones y cobrar por las mismas. Esa restricción significaba retirarle al ayuntamiento una importante fuente de ingresos<sup>12</sup>, pero por otro lado, modificaba la relación de fuerzas entre grupos específicos en cada población: aquellos grupos asociados al gobierno federal, en especial a la Secretaría de Agricultura y Fomento y a las Juntas de

11. Además del artículo 115 otros artículos de la Constitución de 1917 hacen referencia al municipio: el artículo 3º le otorgaba funciones en materia de educación; el 5º menciona la obligatoriedad de desempeñar el cargo en los consejos municipales; el 10º habla de los reglamentos municipales de policía para regular la libertad de portación de armas; el 16 se refiere a él como una más de las autoridades administrativas competentes para practicar visitas domiciliarias en materia de reglamentos sanitarios, de policía y fiscales; términos en los que también se refiere al municipio el 21 pero en cuanto a la imposición de sanciones. El 27 que le capacita para adquirir bienes raíces, en tanto que el 31 impone a los gobernados la obligación de contribuir a los gastos municipales. El 73 se refiere a la facultad del congreso de la Unión de distribuir aportaciones económicas para la educación entre federación, estados y municipio así como los ingresos por concepto de energía eléctrica. El 117 les prohíbe contratar préstamos con fines diferentes a la ejecución de obras que produjeran un incremento en sus ingresos; y finalmente, el 130 se refiere a las competencias municipales como autoridades auxiliares en materia de culto religioso. Sobre el texto de 1917, se consultó la versión editada por la LII Legislatura de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1985).

12. Esa medida generó inconformidades en Sonora por el río Magdalena, en Múzquiz, Coahuila, en Aporo en Michoacán y Chilac en Puebla (Aboites y Estrada, 2004).

Agua, ganaban importancia política frente a otros grupos locales asociados al municipio convertido, con esa medida, en un usuario más del agua. El caso de Aguascalientes (Delgado, 2011), así como los de Cuautla (Morelos) y de San Pedro (Chihuahua), documentados por Aboites y Estrada (2004), son ejemplos de esos cambios en las comunidades políticas locales<sup>13</sup>.

Esta suerte de nacionalización del agua y el otorgamiento y restitución de tierras a ejidos y comunidades constituyó un golpe para los municipios (Hernández, 1993: 288) pues frente a los propietarios de las tierras e industrias, o frente a los ejidatarios, su papel era claramente reducido. Esta modificación, de grandes consecuencias en la economía, fue una medida que junto a la designación de los ministros de la Corte por parte del presidente, la reforma laboral y la expropiación, Hernández (1993) identifica como propias de la construcción de un “federalismo centralizador”<sup>14</sup>. Así, la inclusión en el artículo 115 de la Constitución de la anhelada libertad municipal no impidió que otros preceptos constitucionales y sus sucesivas interpretaciones provocaran que el papel del municipio quedara reducido al de un elemento administrativo y territorial al interior de los estados.

Una de las restricciones más importantes y una de las más claras muestras para limitar al municipio no se advierte sin embargo en el documento constitucional de 1917: esta limitación se deriva de la interpretación que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los primeros años del régimen constitucional. En la opinión de la Corte en varios casos resueltos entre 1917 y 1921, el ayuntamiento no tenía capacidad legal para hacer uso del procedimiento constitucional de Amparo por el hecho de que esta vía estaba reservada a la defensa de garantías individuales. Aquellos que habían sido electos como miembros de un cabildo municipal, a pesar de ser individuos, no podían recurrir al juicio de Amparo para defender sus derechos políticos, y quedaban sin medio de defensa frente a actos de los gobernadores o de las legislaturas estatales por los que se declaraban nulas las elecciones locales y por los que sancionaba la desaparición de los ayuntamientos.

13. Aboites y Estrada (2004) analizaron 38 expedientes relativos a conflictos entre municipios y el gobierno federal provocados por este cambio introducido por el artículo 27 de la Constitución y que ellos equiparan a una nacionalización del agua.

14. En efecto, Hernández (1993) identifica como rasgos propios de un federalismo centralizador la concentración en el poder federal de esos ámbitos: el poder del Presidente para designar los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la reforma laboral por la que se define que varios ámbitos económicos son de competencia federal, entre ellos los que habían sido materia de nacionalización como el petróleo y los ferrocarriles, (considerando en este caso las expropiaciones) y la concentración de la facultad del reparto agrario.

15. Hay referencia de este caso en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo IV, tesis, p. 613 (citado por Narváez, 2007) así como en González (1992:33).

Al revisar algunos conflictos jurisdiccionales en materia constitucional entre municipios y los poderes estatales en Puebla, Narváez (2007) encontró en estos casos, intentos infructuosos por defender la condición del municipio como poder. Así, este estudio documenta cómo el congreso del estado de Puebla dispuso en 1919 la disolución de algunos cabildos basándose en que las elecciones no se habían apegado a la ley. En el municipio de Teziutlán, la nulidad de la elección del cabildo había sido declarada pero este órgano solicitó a la Suprema Corte dejar sin efecto la anulación del Congreso estatal. En ese caso la resolución de la Corte no favoreció a los miembros del cabildo pues determinó que sólo los “poderes” (como son las legislaturas, tribunales o gobernadores estatales o los órganos de la federación) podían solicitar su intervención para resolver controversias constitucionales pero que la Constitución no otorgaba la calidad de “poder” a los ayuntamientos y ni sus cabildos (Narváez, 2007). Con diez tesis como la del caso de Teziutlán (Ibíd: 14), se vio ratificada condición de los municipios según la cual, a pesar de “la autonomía y libertad que les concebía la nueva Constitución, no tienen los privilegios de un poder independiente” (Ibíd: 17). En casos como el de Tehuacán, Meztlán<sup>15</sup>, Ciudad de Puebla y Tehuantepec, el poder judicial ratificó que el ayuntamiento no podía ser considerado persona agraviada en sus garantías constitucionales, o en todo caso, no podía hacer uso de la vía del juicio de amparo para reclamar violación de derechos políticos. Más adelante, en la década de los treinta, otros cabildos trataron de que la Corte resolviera disputas con algunos poderes estatales mediante la vía de la controversia constitucional<sup>16</sup>, pero ese órgano ratificó que los municipios no tenían el estatus de “poder” indispensable para plantear esa vía jurisdiccional (González, 1992).

El régimen constitucional puesto en vigor en 1917 erigió en su texto un municipio libre pero sometido financieramente a leyes federales y estatales, privado de competencias en materia de agua y privado de la condición de “poder” público por las sucesivas intervenciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se perfilaban así algunas de los rasgos del municipio mexicano que serían reiteradamente objeto de señalamientos y reivindicaciones a lo largo del siglo XX y que, por otro lado, constituirían el ideario de algo que en otro momento ha sido caracterizado como parte de un municipalismo (Ugalde, 2013). Es sobre los señalamientos constitutivos de este ideario, que nos interesa en lo sucesivo explorar el lugar y peso que tiene la reciente reforma política que autoriza la reelección de los ayuntamientos.

15. Hay referencia de este caso en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo IV, tesis, p. 613 (citado por Narváez, 2007) así como en González (1992:33).

16. Sobre la vía de la controversia constitucional véase Cossío (2008) y sobre su uso por parte de los municipios véase Ugalde (2011).

#### 4. EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE SUS FUNCIONES

El desempoderamiento de este orden de gobierno estuvo, por otra parte, acompañado de expresiones de una cierta idea de lo que este orden de gobierno debía hacer, y desde luego de las competencias que debía tener para enfrentar esas tareas: estas ideas se reflejan en plataformas políticas de partidos, en diversas iniciativas de reforma a la Constitución, así como de opiniones de expertos sobre temas de derecho público.

Este desempoderamiento no significó que el municipio dejara de desempeñar tareas que desde antes de 1917 venía realizando. En materia de servicios públicos urbanos como el agua potable y alcantarillado, a pesar de que algunas instituciones nacionales, como el Banco Hipotecario o la Secretaría de Recursos Hidráulicos se fueron involucrando, y a pesar de lo que ha sido caracterizado como el agotamiento de un modelo en el que el municipio era central (Aboites, 2009), los ayuntamientos se siguieron encargando de diferentes tareas cotidianas en materias como el agua potable y el alumbrado (Delgado, 2009). De hecho las legislaturas locales habían dejado algunos ámbitos de intervención a los municipios como el control del desarrollo urbano. La ley de urbanización del estado de Jalisco de 1941, por ejemplo, preveía en sus primeros artículos que el “servicio social de urbanización corresponde a los ayuntamientos” y establecía órganos híbridos (técnicos y plurales) de deliberación y decisión de las decisiones y trabajos de urbanización. Definía la composición de este órgano para el municipio de Guadalajara<sup>17</sup>. Por su parte, la ley de planificación y urbanización de 1959 establecía que los ayuntamientos, una Junta general de planeación y urbanización de ese estado, los consejos de colaboración municipal y una comisión de planeación de la costa, eran órganos de planeación y urbanización y les otorgaba competencias para el uso de instrumentos diversos como los planos reguladores, las autorizaciones de obras, los impuestos a la plusvalía<sup>18</sup>. Por otra parte, en el estado de San Luis Potosí, una ley facultaba al ayuntamiento para regular el desarrollo urbano a través de la zonificación, la regulación de los fraccionamientos y de establecimientos comerciales<sup>19</sup>.

La labor de los municipios estuvo en ocasiones minada por otras disposiciones; por ejemplo, la ley orgánica del poder ejecutivo señalaba que los ayuntamientos solo eran autoridades auxiliares del ejecutivo estatal y se re-

17. Gaceta Oficial del Estado de Jalisco del 10 de julio de 1941.

18. Gaceta Oficial del Estado de Jalisco del 25 de agosto de 1959.

19. Se realizaron consultas en los archivos históricos de los estados de Jalisco y San Luis Potosí. En este caso se trata de la Ley sobre construcciones y edificaciones del municipio de la capital, publicada en el Suplemento número 44 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí del 3 de junio de 1951.

fería a los servicios municipales como servicios descentralizados<sup>20</sup>. O bien, las leyes estatales de fraccionamientos de 1962 y la de 1969, si bien se referían a los municipios como los responsables, les ordenaban turnar los expedientes a la Junta de planeación y urbanización del estado. Esa condición de coadyuvante o auxiliar estaba también presente en San Luis Potosí<sup>21</sup>.

## 5. EL MUNICIPIO A TRAVÉS SUS ASPIRACIONES

Al momento que se daba y consolidaba este *modus vivendi* entre los municipios y los poderes de los estados, aparecieron iniciativas, desde diferentes fuerzas políticas para cambiar la relación de fuerzas en las que estaban inmersos los ayuntamientos. El tema del municipio es identificado en las plataformas de diversos partidos políticos durante el periodo posrevolucionario; así, la Liga Democrática que en 1920 apoyaba a Pablo González se planteaba proveer al municipio de leyes para organizar su funcionamiento y para asegurar su independencia económica y política. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana planteaba, en su declaración de principios, promover y realizar medidas legislativas, fiscales y administrativas para asegurar la elección democrática de los ayuntamientos, y para asegurarle recursos presupuestales (Moreno, 1975). El PRI (1947) tampoco presentaba un discurso muy claro sobre el municipio: más que reformas planteaba medidas para “divulgar los principios del municipio libre y señalar su importancia...”; y en documentos posteriores apenas se vislumbran referencias sobre modificaciones para darle mayor eficacia (PRI, 1960; 1968).

Ese discurso vacío solo cambiaría hasta los años el inicio de los ochenta. Un documento del Partido Popular Socialista de 1964 hace también mención a la efectividad del municipio (Partido Popular Socialista, 1994)<sup>22</sup>. En cuanto al partido Acción Nacional, Marván (1988) observa cómo sus reivindicaciones se fueron adaptando a cada momento político. Si en el transcurso de la década de los treinta la preocupación es de dar inmunidad a los presidentes municipales para ponernos al abrigo de acusaciones generadas por las “bajas pasiones políticas” (Acedo, 2015: 145)<sup>23</sup>, durante la siguiente década es la

20. Gaceta Oficial del Estado de Jalisco del 12 de septiembre de 1959.

21. Decreto número 149 del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado del 17 de febrero de 1977.

22. Se trata de un documento “Heterogeneidad y democracia municipal”, una iniciativa presentada por Rafael Estrada Villa del Partido Popular Socialista para reformar el artículo 115 de la Constitución, incluido en la compilación de materiales legislativos sobre la autonomía y libertad municipal (Acedo, 2015: 199).

23. Se trata de un documento recopilado en el trabajo de Acedo consistente en una iniciativa aparecida en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 26 de noviembre de 1939 (Acedo, 2015).

capacidad para realizar obras públicas, lo que constituye una preocupación central; en los cincuenta, por su parte, se insiste en temas como la participación de la ciudadanía, la supresión de la intermediación política, la moralización del gobierno e incluso sobre figuras como la iniciativa popular, el referéndum y la revocación (Acción Nacional, 1949: 6). La plataforma política 1952-1958 reconoce al municipio capacidad para establecer su estatuto, aboga por una definición de los servicios públicos y por el fortalecimiento de una hacienda municipal autónoma (Marván, 1988). Documentos de este partido hablan, a finales de los sesenta, de un reconocimiento constitucional de la competencia exclusiva de los municipios para expedir sus reglamentos, de la representación de las minorías (Acción Nacional, 1967); y de la necesidad de dotarlos de capacidad para interponer recursos de control de legalidad y constitucionalidad, convirtiendo con ello el tema del estatus de “poder” público en un reclamo municipalista (Acción Nacional, 1969).

Las expresiones de un ideario municipal no se limitan a los documentos partidistas, algunos especialistas en derecho constitucional o en temas de política también expresaron en sus obras la idea de eso que debían ser los ayuntamientos. Esta literatura no solo analizaba los problemas jurídicos sino que perfilaban un ideal de normatividad respecto a ese orden de gobierno. El trabajo de Lanz (1947), por ejemplo, señala la necesidad de reglamentar las funciones administrativas en los municipios para que sean desempeñadas por personas con habilidades técnicas. Pablo González Casanova (1965), por su parte, llama la atención sobre cómo a pesar de la heterogeneidad en los municipios, prevalece un uniformismo en las leyes que lo regulan. Loret de Mola (1976) o Burgoa (1979) insisten, por su parte, en la inexistencia de condiciones para la operatividad de la autonomía política y económica de los municipios.

Respecto a las iniciativas de reforma a la Constitución, pueden señalarse la presentada en 1922 por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana que, entre otras cosas, proponía como población mínima para constituir municipios, 5 mil habitantes, así como la formación de un Congreso Nacional de Ayuntamientos (Acedo, 2015: 67). Otra iniciativa fue la que, con una exposición de motivos elaborada por Molina Enríquez, proponía una ley Orgánica del Municipio Libre en 1925; la del Senador Candor Guajardo respecto a los requisitos para ser gobernador; o la presentada por algunos diputados en 1933 para que los municipios calificaran su elección. Fue en ese año cuando se publicó una reforma a varios artículos de la Constitución por la que se inscribió la No reelección de manera absoluta para el presidente de la República y los gobernadores de los estados; y de No Reelección Consecutiva para los diputados federales y locales, senadores, y presiden-

tes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos<sup>24</sup>. Más adelante, un Decreto el 31 de diciembre de 1935 facultaría al presidente para expedir tal ley pero no se haría uso de dicha facultad. A esa tentativa siguieron otras iniciativas presentadas en 1936, 1943, 1946, 1959, y la presentada por el PPS en 1964; así como seis reformas al artículo 115, en 1943, 1947, 1953, 1976 y 1977.

El pluralismo político creciente en los años ochenta creó un ambiente favorable para que se diera una reforma más sustancial en el régimen constitucional del municipio. Aunque desde los años cincuenta se habían verificado victorias de partidos de oposición en municipios grandes (Martínez y Ziccardi, 1988; Meyer, 1994), fue a partir de 1962 cuando la oposición comenzó a ganar con cierta regularidad elecciones municipales: entre ese año y 1978, el PAN ganó elecciones municipales en 26 casos, comprendiendo capitales de estados como Hermosillo y Mérida (Aranda, 2004:104). Luego, entre 1979 y 1987, 135 municipios cambiaron a partidos diferentes al PRI, y entre ese año y 2000, en 50 de las 60 ciudades más grandes hubo alternancia en el gobierno municipal (Díaz, 2011).

Sería en 1983, primero, y luego en 1999, que el régimen constitucional del municipio sería modificado de manera importante. Aunque es conocido que la reforma de 1983<sup>25</sup> fue impulsada desde la Presidencia de la República, el contexto de pluralismo político había sin duda jugado un papel en el advenimiento de esos cambios. La reforma de 1983 inscribió la obligación de los ayuntamientos de prestar servicios públicos y aunque fue promovida como vector de la “descentralización” de la vida nacional, algunos autores insisten en que se trató de una descentralización más formal que real, “un barniz legislativo a la supeditación de facto del municipio” (Meyer, 1994) o señalan que en el fondo solo se trató de transferir competencias, no del centro a la periferia, sino desde los gobiernos estatales hacia los municipios<sup>26</sup>. Lo cierto es que con ella se estableció y ratificó un conjunto de competencias para elaborar programas de desarrollo urbano y para la aplicación de los instrumentos de control de uso del suelo: permisos, autorizaciones, licencias, así como declaraciones de zonas de uso específico. La lectura que hace de esta reforma Ruiz Massieu (1985) es reveladora de una concepción sobre el lugar de este orden de gobierno en la organización de los poderes públicos en México. Primero, se advierte la idea de que el municipio está en una con-

24. Sobre esta reforma y su importancia en el sistema político de la época, véase Flores et al. (2012). Esta reforma se publicó en el DOF del 29 de abril de 1933.

25. Reforma publicada en el DOF del 3 de febrero de 1983.

26. Numerosos autores han discutido en este sentido la reforma, véase por ejemplo Martínez y Ziccardi (1988), Azuela (1995), Cabrero (1998) o Rodríguez (1999).

dición tal que requiere un rescate; y luego, se advierte que para ese autor se trata de una reforma atrevida pues implica una derrota a la escuela clásica para la cual el régimen jurídico municipal quedaba confiado a los estados.

Por otra parte, además de otorgarles competencias en materia de servicios y de control urbanístico, la reforma de 1983 estableció con claridad que eran las legislaturas estatales y no los gobernadores, las únicas autoridades con facultad para decretar la revocación de los mandatos de los integrantes de los ayuntamientos. Ciertamente en situaciones donde los gobernadores controlan los congresos estatales ello no constituía un cambio significativo pero con el creciente pluralismo político en el nivel estatal durante la década siguiente este mecanismo pasó a constituir un freno a la arbitrariedad de los ejecutivos estatales. La reforma de 1983 también esclareció que los gobernadores y los presidentes municipales carecían de la competencia para emitir Bandos de Policía y Buen Gobierno: fueron los cabildos quienes quedaron facultados de manera exclusiva para ello. Finalmente, esta reforma estableció la representación proporcional en los municipios de todo tamaño y no solo a aquellos mayores de trescientos mil habitantes. Luego, una reforma de 1994 facultó a este nivel de gobierno para interponer controversias constitucionales y defenderse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de leyes y actos de órganos de otros niveles de gobierno que atentasen contra sus competencias. De alguna forma, con este cambio se restituía al municipio el estatus de poder público que desde entonces ejerce regularmente a través de ese recurso constitucional (Ugalde, 2011). Luego, la reforma de 1999 sería también portadora de importantes cambios puesto que hizo explícito el estatus de orden de gobierno de los municipios: hasta entonces, se señalaba que éstos serían “administrados” por un Ayuntamiento y ahora de manera expresa se señaló que serían “gobernados”<sup>27</sup>.

Con esta reforma se detallaron las facultades que le eran exclusivas y las que eran compartidas, y entre otros aspectos modificó el listado de servicios públicos a cargo de este orden de gobierno<sup>28</sup>. El proceso de discusión de aquella reforma fue la ocasión para que se cristalizaran algunas de esas reivindicaciones que acompañaron al municipio durante todo el siglo XX. Algunas de estas demandas se relacionaban con el problema de la continuidad de la administración y aunque no fue un tema central en este proceso de reforma, la eliminación de la restricción a la reelección inmediata de

27. Esta reforma fue publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1999.

28. Un documento ineludible para conocer el proceso de reforma municipal de 1999 así como las expectativas y desacuerdos que generó es el editado por Guerrero y Guillén (2000).

los miembros del cabildo fue evocada como una solución para dar continuidad a las acciones gubernamentales en los municipios y para brindar a los electores un mecanismo para sancionar el desempeño de los gobiernos (Guerrero y Guillén, 2000). El tema de la reelección, ya evocado por algunos especialistas (Rodríguez, 1999: 288) seguiría siendo vista como una asignatura pendiente luego de esa reforma (Cabrero, 2005: 392). Ciertamente inmediatamente a su publicación, la reforma de 1999 despertó insatisfacción y desacuerdo<sup>29</sup>, pero sin duda desencadenó un proceso de fortalecimiento de la institución municipal, y en cierta forma, abrió el camino para el establecimiento de la reelección consecutiva en 2014, la cual, sin un gran debate, desplazó el principio revolucionario de no reelección, plasmado en la Constitución desde 1933.

El artículo 115 de la Constitución ha sido reformado o adicionado en trece ocasiones para dar forma al actual sistema de gobierno local mexicano. Esta reforma, las modificaciones a otros preceptos de la Constitución, así como la aparición de leyes generales que organizan la intervención de los ayuntamientos en numerosos ámbitos de intervención pública, han remodelado el régimen municipal. Entre otras cosas, con estos cambios se confirió la calidad de “poder” y de “gobierno” que la Constitución de 1917 y las intervenciones sucesivas de la Suprema Corte le habían negado al municipio. La reciente reforma que elimina la restricción de la reelección consecutiva en los cabildos se inscribe en una suerte de tradición que durante décadas ha empujado cambios para fortalecer el gobierno municipal, para proporcionarle condiciones jurídicas, materiales y en este caso para darle tiempo a sus administraciones a fin de que puedan desempeñar sus tareas de forma más eficaz y eficiente.

Las reivindicaciones a las que se ha hecho referencia dejan ver que entre las preocupaciones sobre la vida municipal, sobresalen aquellas sobre la forma más democrática de definir a los titulares de los ayuntamientos, sobre las herramientas jurídicas para realizar sus funciones y sobre sus capacidades financieras. Mayores competencias, mayor autonomía política y fiscal parecerían ser las demandas más importantes desde que, en el constituyente de 1916, los partidarios de un municipio fuerte perdieron la batalla por la autonomía fiscal de los ayuntamientos. Esta perpetuación de demandas

29. Se hacía alusión a la reelección inmediata, a la falta de reconocimiento de la heterogeneidad municipal, a la representación ciudadana, al problema de la información fiscal y entre otros temas, el no reconocimiento del municipio como autoridad fiscal (Guerrero y Guillén, 2000).

que sugiere una derrota recurrente del municipalismo, podría ser una conclusión convincente pero fácil. Creemos que es más pertinente formular la hipótesis de que la explicación de esa estabilización de reivindicaciones reside en que ese arreglo, de municipios financieramente dependientes y políticamente frágiles, convenía al funcionamiento de los poderes públicos del estado mexicano; es decir que la prolongada debilidad y dependencia se explicaría porque lo funcional ha sido que la capacidad para definir en última instancia sus ingresos, siga en poder de los congresos estatales. Sin entrar en contradicción con lo anterior, la reciente reforma hace pensar que es otro el contexto, otra la concepción del gobierno municipal y otras sus interacciones e interdependencias con los niveles de gobierno al grado de animar al legislador a alterar reglas antes intocables como el principio de No Reelección.

La reforma que introduce la reelección consecutiva no habrá de significar una solución a muchos de los problemas de continuidad gubernamental pero su importancia no es menor: no es solo el aspecto simbólico de terminar con la inmutabilidad de algunos principios, sino que es la entrada a formas de pensar y reglamentar al municipio más orientadas hacia el futuro que hacia el pasado.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Aboites, L. (2009). "La ilusión el poder nacional. Provisión de agua y alcantarillado en México, 1930-1990", en Lira, C. y Rodríguez, A. (coord.), *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*. El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, p. 181-216.

Aboites, L. y Estrada, V. (2004). *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*. CIESAS-El Colegio de México-CONAGUA, AHA, México.

Acción Nacional (1969). *Principios de doctrina*. Partido Acción Nacional, México.

Acción Nacional (1967). *Plataforma política y social, 1967-1970*. Partido Acción Nacional, México.

Acción Nacional (1949). *Programa mínimo de acción política*. Partido Acción Nacional, México.

Acedo, B. (2015). *Soberanía y Libertad Municipal 1811-1995, Compilación de materiales legislativos Tomo I*. Instituto Belisario Domínguez, México.

Aranda, R. (2004). *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. Miguel Ángel Porrúa – IFE, México.

Azuela, A. (1995). "La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo", en Varios, *PEMEX: ambiente y energía. Los retos del futuro*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. pp. 13-34.

Burgoa, I. (1979). *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, 3era edición, México.

Cabrero, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. FCE, México.

Cabrero, E. (coord.) (1998). *Políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1985). *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, legislación tomo I*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México.

Cámara de Diputados (1985). *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*. LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México.

Cossio, J. R., (2008). *La controversia constitucional*. Porrúa, México.

Delgado, F. J. (2009). "La demanda de alumbrado y la formación de la esfera pública. Aguascalientes en la primera mitad del siglo XX", en Lira, C. y Rodríguez, A. (coord.), *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*. El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, p. 217-254.

- Delgado, F. J. (2011). *Obra pública, cambio urbano y protesta social en la primera mitad del siglo XX: el abasto de agua en la ciudad de Aguascalientes*, Tesis de Doctorado en Historia, El Colegio de México.
- Díaz, A. (2011). "Ciudades y Democratización en México", en Cabrero, E. (coord.), *Ciudades Mexicanas*. FCE- CNCA, México.
- Fernández, J. (coord.) (2003). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Universidad de Guadalajara-Porrúa, Guadalajara.
- Flores, J., et al., (2012). "Reelecciones y democracia: cambios en los valores de la población", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, N° 2, pp. 467-490.
- González, M. (1992). "¿Municipio libre? El Estado de Indefensión del Municipio", *Quórum*, Año 1, N° 4, p. 31-33.
- González Casanova, P. (1965). *La democracia en México*. Era, México.
- Guerrero, J. P. y Guillén T. (coords.) (2000). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Hernández, A. (1993). "Federalismo y gobernabilidad en México", en Carmagnani, M. (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. El Colegio de México, México, p. 263-299.
- Lanz, M. (1947). *Derecho Constitucional Mexicano. Consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, Imprentas L.D., S.A, 4ta edición, México.
- Lira, A. (1987). "Historiografía y literatura de la época independiente. Idea y realidad en la formación constitucional del municipio", en Boehn de Lameiras (coord.), *El municipio en México*. El Colegio de Michoacán, Zamora, p. 51-66.
- Loret de Mola, R. (1976). *La problemática del municipio sin recursos*. Porrúa, México.
- Martínez, C. y Ziccardi, A. (1988). *Política y gestión municipal en México*. IISUNAM, México.
- Marván, M. (1988). "La concepción del municipio en el Partido Acción Nacional", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, No. 2, pp. 161-178.
- Meyer, L. (1994). "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historias, obstáculos y posibilidades", en Merino, M., *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio de México, México, pp. 231-252.
- Moreno, D. (1975). *Los partidos políticos del México contemporáneo*. Costa-Amic, México.
- Narváez J. R. (2007). "La defensa del Municipio mexicano a partir de la Constitución de 1917", en *Cuadernos de Jurisprudencia*, número 1, s/i.

Ochoa Campos, M. (1985). *La reforma municipal*. Porrúa, México.

PRI (1968). *Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos*. Publicaciones del Partido Revolucionario Institucional-Comisión Nacional Editorial, México.

PRI (1960). *Declaración de Principios y Programa de Acción*. Partido Revolucionario Institucional, México.

PRI (1947). *Programa de acción para 1947*. PRI-Comité Central Ejecutivo, México.

Quintana, C. (2010). "El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana", en Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario y Centenario de la Revolución Mexicana, *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*. UNAM, México. pp. 447-472.

Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México*. De la reforma municipal a Solidaridad. Fondo de Cultura Económica, México.

Ruíz Massieu, J. F. (1985). "El nuevo artículo 115", en Cámara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano. Doctrina Constitucional*, Tomo II. Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, pp. 39-55.

Salinas, M. del C. (2003). *El municipio decimonónico como base del federalismo del Estado de México. Visión General*. Documentos de Investigación, N°64, El Colegio Mexiquense, Toluca.

Ugalde, V. (2013). "Municipalité et municipalisme sous le régime postrévolutionnaire" en Julián Durazo, *Réflexions sur le centenaire de la révolution mexicaine*. Presses de l'Université du Québec, Montreal, pp. 11-36.

Ugalde, V. (2011). "La judiciarisation des relations intergouvernementales au Mexique depuis 1994, *Politique et sociétés*, vol. 30. pp. 9-41.