



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**“LA REELECCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS PREVISTA EN
LA REFORMA DE 2014 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSÉ EDUARDO ROMERO RAMÍREZ



MÉXICO, D.F.

2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 7 de enero de 2015.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **ROMERO RAMÍREZ JOSÉ EDUARDO**, con número de cuenta 30181293-3 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA REELECCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS PREVISTA EN LA REFORMA DE 2014 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

México, D. F., a 1° de Diciembre de 2014.

MTRO. EDMUNDO ELIAS MUSI
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho de la UNAM
Presente.

Estimado señor Director:

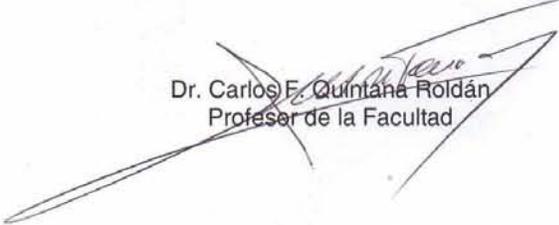
De acuerdo a la autorización del Seminario a su digno cargo he venido dirigiendo la tesis del alumno José Eduardo Romero Ramírez, con número de cuenta 301812933, denominada "*La reelección de los Ayuntamientos prevista en la reforma del 2014 al Artículo 115 Constitucional*".

La investigación se encuentra debidamente concluida a juicio del suscrito, toda vez que el sustentante plantea una serie de consideraciones jurídicas y sociales muy relevantes en torno a la vida municipal y particularmente sobre la reforma constitucional muy reciente que autoriza la reelección consecutiva de los ayuntamientos del país.

Por lo anterior, someto a consideración de Usted este trabajo de tesis para que, de estimarlo procedente, se autorice al alumno Romero Ramírez a continuar con sus trámites recepcionales, de acuerdo a lo que prevén los reglamentos académicos aplicables.

Sin otro particular aprovecho la ocasión para reiterar a Usted las seguridades de mi atenta consideración.

Atentamente.


Dr. Carlos E. Quintana Roldán
Profesor de la Facultad

c.c.p. José Eduardo Romero Ramírez; para su conocimiento.

AGRADECIMIENTOS

Cuando decidí estudiar Derecho lo hice por una necesidad más bien práctica, pero muy pronto reconocí en él una pasión, justo como la que siento por mi primera profesión, la Ciencia Política. Luego, además, encontré en el Derecho Constitucional un referente que en cierto modo las une a ambas. Finalmente, el Derecho Municipal recapitula y enfatiza algunas inquietudes intelectuales y cotidianas que he tenido, no sólo por estar involucrado con el orden de gobierno municipal en los últimos años de mi vida, sino porque creo fehacientemente que es en los municipios, como “laboratorios” de nuestra democracia, donde esas entelequias pueden hacerse realidad y detonarse hacia arriba. Por muchos años, en este país hemos venido apostándole a un esquema de arriba hacia abajo. Si queremos resultados distintos, debemos hacer las cosas distintas.

¿Qué seríamos sin otros que nos enseñan a transitar por los veredas que se van abriendo durante la vida? Gracias a todos mis maestros que durante mi paso por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México me brindaron su conocimiento. Eso nunca tendré como pagárselos. Expresamente quiero agradecer a varios profesores que me marcaron con sus clases y también con el favor de su amistad: Salvador Rivero Morales, Francisco Burgoa Perea, Emilio Vizarratea Rosales, José Luis Mancilla Rosales, Esteban Ruiz Ponce Madrid, Miguel Ángel Granados Atlaco. Nos conocimos por amigos en común y aplicó la máxima de “los amigos de mis amigos son mis amigos”, lo cual siempre le agradeceré a nuestro decano del Consejo Técnico, eminencia, don Eduardo Luis Feher Trenchiner. Muy en especial a quien fue mi profesor de Derecho Municipal y con quien aprendí a identificar la realidad municipal desde las personas que ahí viven, no tan sólo como una ficción jurídica; muchísimas gracias, Jorge Carlos Adame García. También agradezco a mi maestro de Sistema Político Mexicano, José Luis López Chavarría, de cuya obra no puedo dejar de admitir que tuve alguna inspiración para el presente trabajo, particularmente sus múltiples reflexiones sobre el proceso electoral municipal.

Muy enfáticamente agradezco la asesoría en esta tesis del gran teórico sobre el Derecho Municipal, don Carlos F. Quintana Roldán. Cuando leí su obra correspondiente a este tema, quedé impactado por su maestría explicativa y profundidad en la investigación, particularmente con sus conocimientos históricos sobre el Municipio; jamás pensé que las casualidades de la vida me llevarían a encontrarme con él y terminar aprendiéndole directamente. Certero y contundente en sus observaciones, dispuesto pese a sus relevantes obligaciones y siempre comprensivo para facilitar lo necesario para que fluyera más rápido este trabajo. Muchísimas gracias, profesor.

Encuentro propicio este espacio para reconocer y agradecer de quienes he aprendido en la práctica sobre el Municipio. Pese a que nací y había vivido en un municipio, nunca antes me había acercado a sus temas, sino hasta que mi querido amigo Alfonso Malpica me invitó a ayudarlo en su campaña por la presidencia municipal de nuestro Tlalnepantla siendo yo muy joven. Además de ese profundo compromiso con las personas en general, su entrega por la comunidad, que es el basamento del municipio, es una inspiración constante. Gracias, Ingeniero, por su generosa amistad, por acercarme a lo municipal y despertarme esta curiosidad intelectual y práctica por los temas que le conciernen.

No puedo dejar de reconocer también que con don Arturo Ugalde -a quien mi partido me propuso para acompañar como suplente cuando fue presidente municipal de Tlalnepantla por segunda ocasión- aprendí mucho de la práctica municipal, de cómo se realiza y concreta una administración pública municipal con todos sus bemoles. Experiencia que se enriquecería con la oportunidad que me dio de encabezar la COPLADEMUN en su gestión.

Finalmente, mi más reciente maestro en estos menesteres, mi buen amigo Pablo Basáñez, quien como presidente municipal de Tlalnepantla me dio la oportunidad de encabezar un instituto de nueva creación, el de Apoyo a la Vivienda Social, permitiéndome con ello el aprendizaje empírico connatural de aterrizar una idea, consolidarla y con ello ver como un organismo trasciende del papel a la realidad. Además de su increíble calidad humana, su carácter innovador y apasionado es

justo de lo que requiere este país en sus servidores públicos. Muy agradecido quedaré siempre contigo, Maestro.

Finalmente, gracias a mi familia, por quienes soy todo lo que soy. Gracias por todo y por siempre, Mamá y Papá. Porque siempre me han alentado a ir por mis sueños. Que por más aventurado que sea el proyecto, ahí están impulsándome para que vaya por más. Que por más oscuro que sea el pasaje, sé que de regreso en casa está mi luz y mi respaldo. También gracias a mi futura esposa Ingrid, la compañera con quien siempre soñé, por hacerme tan feliz y porque a tu lado me siento apoyado y acompañado, contigo nunca me siento solo en esta vida. Gracias a todos ustedes que son mi motor y que cuando me dicen se sienten orgullosos de mí, sé que todo esfuerzo ya tuvo su recompensa en ese mismo acto. Gracias infinitas con todo mi amor.

José Eduardo Romero Ramírez

Diciembre 2014

ÍNDICE

LA REELECCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS PREVISTA EN LA REFORMA DE 2014 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

Elementos teóricos y jurídicos del orden de gobierno municipal

1.1	Teorías sobre la naturaleza del municipio	10
1.2	Definición de municipio	13
1.3	Definición constitucional del municipio	16
1.3.1	El municipio como base de la división territorial	16
1.3.2	El municipio como base de la organización política	18
1.3.3	El municipio como base de la organización administrativa	21
1.3.4	El Ayuntamiento	23
1.3.5	Personalidad jurídica propia	28
1.4	Definición de Derecho municipal	31
1.5	Definición de gobierno y gobernabilidad	32
1.6	Definición de administración pública	35

CAPÍTULO 2

Desarrollo histórico-jurídico del Municipio en México

2.1	Texto original del artículo 115 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	39
2.2	Recuento histórico de las reformas al artículo 115 constitucional	42
2.3	Orden de gobierno (1999) y reelección (2014)	46

CAPÍTULO 3

Contexto actual de lo municipal: deficiencias e insuficiencias

3.1	El modelo federalista	53
3.2	Deficiencias en el aspecto político del municipio	58
3.3	Distribución fiscal y capacidad administrativa	59
3.3.1	Profesionalización y capacitación de recursos humanos	63
3.4	Desarrollo urbano municipal	64

3.5	Algunas opciones para las deficiencias e insuficiencias	67
CAPÍTULO 4		
Análisis de la reforma de 2014 del artículo 115 constitucional y otros temas que pueden impactar en la gobernabilidad democrática del Municipio		
4.1	Texto actual del artículo 115 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Reforma publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación	71
4.2	Análisis de la reforma de 2014 al artículo 115 constitucional: la reelección de los Ayuntamientos	78
4.3	Observaciones sobre las candidaturas independientes en el orden municipal	90
4.4	Otra propuesta electoral para los Ayuntamientos: análisis sobre la elección individual de los integrantes del Cuerpo Edilicio	97
CONCLUSIONES		118
BIBLIOGRAFÍA		

INTRODUCCIÓN

EL MUNICIPIO, CIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE MÉXICO

La gran mayoría de los mexicanos vivimos en un municipio, bajo un orden de gobierno encabezado por ayuntamientos, los cuales son órganos colegiados compuestos por un presidente municipal, síndico o síndicos y regidores. Esta institución tuvo su advenimiento en la historia de nuestro país con la conquista española; recién llegado, Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519. Desde entonces a la fecha, el desarrollo de los gobiernos municipales ha ido consolidándose, aunque todavía hay muchos rezagos. Particularmente, debemos reconocer que el régimen fiscal y administrativo dista mucho de ser el adecuado para que los municipios cuenten con los elementos básicos para cumplir su ejercicio de gobierno, en especial en temas centrales como la función de seguridad pública, a través de la prevención del delito, y la prestación de servicios públicos.

Así, sin considerar a las delegaciones que conforman al Distrito Federal, por no gozar de una estructura municipal como tal, México se divide en 2,457 municipios (según lo reportado al año 2012).

En un sentido más bien amplio, Jorge Fernández Ruíz, al prologar el libro de José René Olivos Campos propone una definición muy detallada del municipio. Si bien se habrá de analizar este tema más adelante, se considera pertinente iniciar con ella para ubicarnos primero en lo que es el municipio:

El municipio se puede entender como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus

vecinos y realizar las obras locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.¹

Con relación a lo anterior, también es menester subrayar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el municipio está ampliamente caracterizado en su numeral 115. De hecho, este artículo es uno de los más extensos de nuestra Norma Fundamental. En él también se especifican detalladamente muchos temas sobre el funcionamiento del gobierno municipal: facultades de los ayuntamientos, patrimonio y hacienda municipal, contribuciones de los habitantes del municipio y presupuestos.

Sin lugar a dudas, este artículo 115 a través de la caracterización de la institución municipal, da constancia del paradigma sobre el municipio mexicano, al que debemos considerar como un orden de gobierno cuya organización política aspiró a convertirse en el fundamento, al ser la instancia gubernamental más inmediata, de los principios republicanos constitucionales previstos en el artículo 40 de nuestra Constitución: representatividad, democracia, federalismo.²

La teoría sobre lo municipal se ha abocado a deducir su naturaleza, desde su origen y personalidad (sociológica o jurídica) hasta sus alcances federalistas en la actualidad, pasando por la explicación de sus instituciones políticas (señaladamente el Ayuntamiento) y el arreglo de sus administraciones públicas, en cuanto a funciones y servicios públicos previstos en la fracción III del artículo constitucional 115. Por otra parte, el análisis sobre el "Municipio Libre" es otro de los debates en torno a lo municipal, pues nunca se aclara enteramente en el texto constitucional cuáles son los pesos de este "principio": aún cuando se prevé la posibilidad de darse sus bandos de gobierno y reglamentos, la autonomía municipal se encuentra limitada en relación a que estos deben estar ceñidos a la legislación federal y estatal. Incluso, la reciente reforma modificó el texto constitucional pasando la referencia al Municipio Libre, como sólo "municipio libre", lo cual por supuesto tiene sus implicaciones dogmáticas. De ahí que existan

¹ Olivos Campos, José René, *La gobernabilidad democrática municipal en México*. México: Editorial Porrúa, 2006, p. XVIII.

² *Ibid.*, pp. 54-55.

reservas sobre la plena autonomía municipal desde la Ley Suprema hasta las legislaciones locales que ciñen el potencial de lo municipal a lo que éstas dispongan. Tajante, dice José de Jesús Covarrubias Dueñas que:

No puede existir un municipio libre donde un ente superior delimita con criterios territoriales y establece municipios como células de carácter político y administrativo, impidiendo que los grupos de ciudadanos o poblaciones vecinales sean los que se conformen en municipios. Derivado del argumento anterior, tenemos que los entes federados son, en última instancia, los que determinan sus competencias a los municipios.³

Por eso la relevancia de ahondar en el estudio del tema. Tema por el que debemos tener claro pasa ineludiblemente el verdadero desarrollo de nuestro país, pues el municipal es el orden de gobierno más cercano a las demandas de la población, cuyo entendimiento es más preciso y cuya atención a las mismas es más palpable e inmediata.

El precepto constitucional ya ha tenido varias reformas en el transcurso del siglo XX y en este siglo XXI, desde que fue adoptada nuestra Constitución en 1917. Se han especificado los caracteres políticos-administrativos de los municipios y sus ayuntamientos. También, particularmente, se han realizado reformas para dotarle de mayores atribuciones en materia urbana, tanto en lo relativo al desarrollo de las ciudades y su entorno, como en aquello que trata sobre la recaudación de los impuestos inmobiliarios. Más adelante se reformarían más aspectos de carácter político y fiscal (1999) y se introduciría el aspecto indígena (2001). Finalmente, en fechas recientes (2014), destacadamente se introdujo la posibilidad de la reelección, la cual deberá preverse y desarrollarse definitivamente en la legislación local. Esta última reforma es justamente la materia primordial de análisis del presente trabajo.

³ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 3ª edición. México: Editorial Porrúa, 2008, p. 16.

Por su parte, el Derecho municipal ha tomado su particular importancia dentro de las ramas de la ciencia jurídica, ganándose su autonomía didáctica y hasta en muchos sentidos científica, pues el objeto de estudio es abundante y se ha complejizado, por lo cual requiere de una atención más específica.

Dentro de las distintas fuentes de este Derecho municipal, clave es nuestra Constitución Política, pues es su principal fuente formal de orden federal. Al reconocer la trascendencia de lo municipal, ello implica entender bien su fundamento constitucional; en nuestra Norma Fundamental, el municipio está claramente identificado como la base de la división territorial y política de los estados, que junto al Distrito Federal conforman a partir del pacto federal a nuestro Estado mexicano.

Por otro lado, en lo antes expuesto también se ubica la necesidad de expandir y profundizar los estudios jurídicos sobre el tema, que por mucho tiempo se vieron eclipsados por el sistema político predominantemente centralizado (si bien “federalista”) y que con la transición a la democracia funcional, en la que las elecciones se convirtieron en motor de la misma a partir de la competencia real, la relevancia de los municipios adquirió mayor importancia. A la par, se entiende que por eso existió un rezago académico en la investigación sobre el entorno municipal, que además al enclavarse lo relativo al tema como una mera vertiente del Derecho administrativo, en otros casos dentro del Derecho constitucional, ello conllevó un magro análisis de lo referente al Municipio mexicano.

Aunque no hay que dejar de señalar que al cabo de dos décadas aproximadamente, la literatura sobre lo municipal, y particularmente sobre el Derecho municipal, se ha incrementado significativamente. Es obvio, dado que se ha enriquecido singularmente la realidad municipal en nuestro país con las alternancias políticas, el incremento de la participación ciudadana, el aumento en la demanda de servicios públicos, entre otros temas. A diferencia de los trabajos pioneros, hoy en día se pueden encontrar muchos trabajos académicos que tratan sobre lo jurídicamente municipal, permitiendo ensanchar las posibilidades de cualquier investigación, que más bien debe descubrir lo más reciente en debate y

respaldarlo con todo ese bagaje teórico que se ha venido acumulando en los últimos tiempos.

Como se mencionó, tras adoptar la Constitución de 1917, el Estado mexicano se asumió como uno federal, cosa que no era novedosa, porque ya había sido así desde normas fundantes anteriores, aunque con reservas y limitaciones. Sin embargo, con la interminable lucha entre los caudillos revolucionarios por hacerse del poder, además de un país devastado por la guerra desde tiempos de la lucha por la Independencia (salvo el período de relativa paz dictatorial bajo Porfirio Díaz), de algún modo parecía necesaria la centralización política para garantizarle estabilidad al país. De ahí que Plutarco Elías Calles en un movimiento genial, en función de la coyuntura, aglutinó a todas las fuerzas políticas relevantes en un solo partido político, desde donde se dirimiría la competencia por el poder. El sistema presidencialista mexicano daría “facultades metaconstitucionales”, como las llamó Jorge Carpizo, al titular del Poder Ejecutivo federal. Entonces, a pesar de que en la norma quedaba claramente señalado el Pacto Federal con su connatural distribución de competencias, en los hechos las decisiones y definiciones se tomaban desde el centro, destacadamente desde la figura del Presidente de la República. Si bien hay quienes han señalado que esa preponderancia no era absoluta, pues el Ejecutivo sólo era un “fiel de la balanza” en la toma de decisión final (con lo cual aquí se concuerda), no se puede dejar de reconocer que el orden de gobierno federal (independientemente de la figura presidencial, pero sin duda representado en ella) ejercía un control dominante en el país, por encima de los otros ordenes de gobierno, estatal y municipal, que innegablemente sólo ostentaban facultades residuales o muy básicas, de transcendencia menor.

En el presente trabajo se revisarán los elementos teóricos, históricos y jurídicos que dan sustento al Municipio. En ello se podrá advertir una riqueza explicativa al respecto, ya que fundamentalmente en la pasada década han surgido una serie de trabajos teóricos sobre el municipio, que van señalando el rumbo para la profundización de los estudios sobre este tema, que por diversas circunstancias habían estado ausentes en la doctrina.

Por un lado, los estudios jurídicos previos enmarcaban al municipio en el Derecho administrativo, al asumir (derivado de la apreciación constitucional que el Municipio sería “administrado” por un Ayuntamiento) que era sólo una descentralización administrativa y no un orden de gobierno. Hoy por hoy, ese tema ha sido superado a partir de la reforma de 1999, donde claramente se señala que el Municipio será “gobernado” por un Ayuntamiento. La cabeza de la administración pública municipal es sólo el presidente municipal.

Si bien el presente trabajo es un análisis de la reciente reforma del precepto constitucional relativo a lo municipal, es importante contextualizarnos ampliamente en lo que es el municipio. Por ello es que previo a entrar de lleno al análisis de la más reciente reforma, no sólo se hará ese recuento teórico, histórico y jurídico, sino que también se reseñará el contexto general del municipio y su realidad actual a la luz de las funciones y servicios que le asigna nuestra Constitución. Con el objetivo de plasmar esta realidad en el presente trabajo, en un capítulo se desarrollarán lo que aquí se consideran “insuficiencias y deficiencias” y que no han permitido que los municipios alcancen su potencial. Pero además, no todo se queda en la reelección hay otras figuras que merecen revisarse en función de su potencial impacto para el ahondamiento de la democracia mexicana: las candidaturas independientes y la elección directa e individual de los integrantes del Ayuntamiento y ya no por planillas.

Por otra parte, al análisis de esta reforma del artículo 115 constitucional se quedaría corto si no se revisaran las implicaciones de la misma en la legislación local. Se realizarán algunas aproximaciones comparadas en ciertos puntos del trabajo, que siempre resultan útiles para saber dónde está parado el país, en cuanto a la diversidad por entidades. En ese sentido, las legislaciones elegidas para hacer este ejercicio comparativo son las de Coahuila, Estado de México, Nayarit y Oaxaca. Estos estados cuentan con razones especiales para tener un grado interesante de representatividad en materia normativa: en Coahuila existe un “código municipal” que aglutina la normatividad relativa a este orden de gobierno, además que fue el primero en profundizar su esquema municipal y alargar los períodos administrativos de éste; el Estado de México es el estado con

el mayor número de habitantes de entre las entidades federativas y muestra un alto grado de conciencia administrativa en la mayoría de sus municipios, aún siendo rurales⁴; Nayarit es una entidad que cuenta con la elección individual de los integrantes del Cuerpo Edilicio; y, en Oaxaca podemos observar una variedad enorme en las definiciones municipales, siendo en su mayor número regidas por usos y costumbres, por lo que no deja de ser interesante observar cómo una norma pretende dar un marco jurídico a tal pluralidad.

El grueso de los mexicanos vivimos en municipios. Salvo aquellos que habitan las delegaciones que conforman la Ciudad de México, donde se asienta el Distrito Federal, todos los demás residimos en alguna demarcación territorial, política y administrativa municipal. Hablamos, entonces, de más de cien millones de mexicanos en esa condición. Basta con este dato para dimensionar la gran relevancia que debe tener en nuestras existencias el estudio concienzudo al respecto y la procuración de mayor eficiencia en el tema municipal. Si queremos detonar el desarrollo integral de los mexicanos, debemos partir de esa base, del orden de gobierno que al serle más cercano, tiene mayor sensibilidad sobre lo que las personas necesitan, pues sus demandas son percibidas de primera mano.

Jorge Fernández Ruíz expresa contundentemente en la obra que coordinó sobre el régimen jurídico municipal mexicano lo anteriormente expuesto y por ello se reproduce íntegro:

Por ser el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República mexicana, como personificación jurídica del grupo social humano interrelacionado con un gobierno autónomo propio -aunque bajo la potestad de la entidad federativa a la que pertenece-, sometido a un orden jurídico específico, con propósito de preservar el orden público, asegurar la prestación de

⁴ Según el Marco Geoestadístico Nacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las localidades rurales son aquellas que tienen menos de 2,500 habitantes y no son cabecera municipal; y son urbanas las que tienen un número de habitantes igual o mayor a 2,500 o es cabecera municipal, independientemente del número de habitante de acuerdo con último Censo o Censo Nacional de Población y Vivienda.

los servicios públicos que satisfagan las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad, la reforma del Estado mexicano, para que sea en beneficio del pueblo, deberá pasar por el municipio.⁵

Entonces, si bien se ha avanzado jurídicamente con las recientes reformas constitucionales, que aún requieren de constatare completamente en los hechos, todavía hay mucho por hacer para conseguir el fortalecimiento pleno del Municipio; una reforma de mayor calado se necesita en el marco del actual debate por avanzar la agenda pública de todo aquello que pueda transformar positivamente a México. Por ello se incluyen a investigación otros temas que pudieran conseguir abonar para esto. Se debe considerar ineludible esta reforma porque hacer fuertes, capaces y dinámicos a los gobiernos y las administraciones públicas municipales, significa nada menos que las personas que viven en nuestro país puedan contar con un elemento más para que este país pueda pasar del eterno “tránsito al desarrollo” a la prosperidad que todos añoramos, a la erradicación de la pobreza y a la democratización plena de nuestro México.

⁵ Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*. México: Editorial Porrúa-Facultad de Derecho UNAM, 2003. p. XX.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS TEÓRICOS Y JURÍDICOS DEL ORDEN DE GOBIERNO MUNICIPAL

El municipio brota de una entidad territorial donde se agrupa una sola localidad o varias, que pueden compartir ciertos elementos de identidad en común o, de no ser así, comparten la proximidad geográfica dentro de esa demarcación. Esa localidad o esas localidades están conformadas por personas, que requieren para su organización de una estructura operada por una autoridad, de ahí que el caso mexicano tenga a la autoridad municipal como un elemento clave para su conceptualización. Por extensión y uso coloquial, regularmente se le identifica al Municipio con la autoridad que lo rige, que pueden ser ayuntamientos, municipalidades, comunas, alcaldías o consejos, de conformidad con su arreglo institucional; sin embargo, no deberían equipararse los términos, ya que son cosas distintas. Según el Diccionario de la Real Academia Española, el “municipio” es un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento. A su vez, hay que enfatizar lo siguiente: este gobierno municipal se caracteriza precisamente por ser la autoridad más cercana a la población, como una organización político-administrativa que de algún modo, de forma connatural a la vida en sociedad, surge para dar cauce a las demandas inmediatas de la comunidad que lo ve nacer.

Así las cosas, hay quienes se remontan incluso hasta la Roma Antigua como un ejemplo de una organización política municipal; el llamado *municipium*, como ciudad libre que se “autodeterminaba” a partir de sus propias leyes. Justamente en ese sentido, también según el Diccionario de la Real Academia Española, el municipio entre los romanos era una ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma.

En ese sentido, Teresita Rendón Huerta Barrera, señala claramente que “es indispensable aceptar que el municipio es el primer orden de gobierno y no una

instancia de administración, por tanto, le debe caracterizar el ejercicio del poder público.”⁶ A propósito del superado debate en nuestro país, gracias a la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, que determinó que el municipio se constituía en un orden de gobierno y no sólo en descentralización administrativa.

Se ha debatido sobre el principio de Municipio Libre. Hoy en día se ha reescrito el precepto constitucional para dejarlo solamente en “municipio libre”. Si se refiere o no a la autonomía municipal como tal, sigue en debate teórico, pero sí hay elementos que nos sugieren su libertad. Es libre en cuanto a que: es un orden de gobierno más, sin una subordinación expresa ante los otros ordenes de gobierno; puede dotarse de sus propios reglamentos y bandos (aunque esto se presta a discusión, ya que no puede contravenir legislaciones locales o federales); y administra su Hacienda, a partir de las contribuciones por dotación de servicios e impuestos de tipo inmobiliario, por ejemplo.

Por otra parte, hay quien asegura que sí se refiere con municipio libre a un cierto grado de autonomía. De esta manera, la autonomía municipal se encontraría descrita por el Sistema Nacional de Información Municipal, señalando que ésta tiene cuatro caras: la autonomía política; la jurídica; la administrativa; y la financiera.⁷ No obstante, muchos teóricos aún se oponen a aceptar de lleno que manifestar la supuesta libertad del municipio en el artículo 115 resulte en una autonomía tangible, como ocurre en el caso de las entidades federativas; de algún modo se esperaría que la Norma Fundamental precisara explícitamente qué se debe entender por autonomía municipal.⁸

1.1 Teorías sobre la naturaleza del municipio

En la teoría respectiva al municipio en México, los distintos autores nos han ofrecido una serie de definiciones que habremos de revisar enseguida. Sin

⁶ Citado en Pérez Hernández, José Francisco. *Perspectivas político jurídicas del municipio en México*. México: Editorial Trillas, 2013, p. 163.

⁷ *Ibid.*, p. 157.

⁸ Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, 2ª edición. México: Editorial Porrúa, 2004, p. 224.

embargo, antes de definir al municipio como tal, tenemos que aclarar que muchas veces las definiciones están ceñidas a la perspectiva teórica en particular que esgrima quien la propone. En ese sentido se han identificado tres distintas concepciones teóricas en lo que respecta al origen y naturaleza del municipio en lo general: la sociológica, la jurídica y la ecléctica.

La perspectiva sociológica se remonta a la natural disposición de la humanidad por agruparse y hacer vida comunitaria, lo cual implica eventualmente la necesidad de organizarse y de ahí surge una sensación de pertenencia e identidad, que deriva en la construcción del municipio como tal. Así pues, para esta visión, el Municipio sería algo previo al Estado. Basta con la simple conjunción de una población y la vida en comunidad de esa congregación para constituir una entidad municipal.

Dice Reynaldo Robles que la tesis sociológica sostiene que “el Municipio es anterior al Estado, por lo cual no puede ser una creación del mismo” y que el origen municipal está en la convivencia común de los hombres: “Si los hombres viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una unidad sociológica y que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado.” Siguiendo con esta lógica, Robles manifiesta que para esta tesis el municipio es “el resultado de este instinto de solidaridad”, surgido en la familia, trasladado a un grupo más grande con lazos de vecindad y finalmente en agrupaciones naturales de tipo local.⁹

La propuesta jurídica sugiere la prevalencia del mandato constitucional y que las características legales que le dan su personalidad jurídica y patrimonio propio al Municipio son claves para entender la existencia de éste. Fundamentalmente se resume en que sin Estado, sin orden jurídico constitucional que lo avale, el Municipio no podría existir.

⁹ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 9ª edición. México: Editorial Porrúa, 2009, p. 32.

Robles indica con toda precisión que la tesis jurídica “sostiene que antes que la ley declare al municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado.”¹⁰ Por ende, un mero conglomerado social al que la ley no ha catalogado como municipio, se queda sólo en eso un centro de población, un conjunto de personas reunidas en un espacio físico.

El gran jurista Ignacio Burgoa fue otro exponente de la tesis jurídica, ya que concebía esencialmente al Municipio como una forma jurídico-política según la cual se estructura a una comunidad asentada en el territorio de un estado. Sin los elementos jurídicos mínimos del Estado el municipio como tal no puede existir, no basta con los elementos materiales o “naturales”: “Estos elementos ónticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezca.”¹¹

La visión ecléctica promueve un “punto intermedio” entre las opciones antes descritas, aspirando a conjugar lo mejor de ambas propuestas sobre el origen del Municipio, para poder conceptuarlo adecuadamente. En ese sentido, Robles lo resume del siguiente modo: “Reconociendo el aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el sociológico, surgen teorías que señalan que efectivamente, a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina Municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos.”

Hay otras propuestas más amplias de tipologías sobre diversas doctrinas referentes a la naturaleza del municipio. Por ejemplo, Carlos Quintana nos presenta una donde se pueden identificar las siguientes tesis: a) escuela sociológica e iusnaturalista; b) escuela legalista o de derecho positivo; c) escuela histórica o anglo germánica; d) escuela economicista; e) escuela administrativista;

¹⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*. 20ª edición. México: Editorial Porrúa, 2009, p. 907.

y, f) escuela étnico-cultural.¹² En el caso de este autor se manifiesta a favor de la escuela legalista, pues considera que “el Municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el Derecho.”¹³

En el presente trabajo además se opta por la tesis jurídica por una simple y sencilla razón: nuestra Constitución Política deja muy en claro, como se verá más adelante, que el municipio es eminentemente un ente jurídico, desde el momento en que para que este exista plenamente se le dota de personalidad jurídica propia. Más allá de cualquier apreciación teórica, si nuestra Norma Fundamental deja en claro cómo es que esta institución municipal cobra vida, no viene al caso entrar a debate con lo que está expresamente señalado.

1.2 Definición de municipio

A continuación se citarán algunas definiciones del Municipio, en las que encontramos una serie de imprecisiones, que posteriormente habremos de apreciar al señalar las virtudes del concepto por el que aquí hay preferencia.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, el municipio “es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y Federación.”¹⁴

Teresita Rendón Huerta nos dice que el “municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”¹⁵

¹² Para ahondar sobre esta tipología, se recomienda revisar en Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 10ª edición. México: Editorial Porrúa, 2011, pp. 6-14.

¹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, edición histórica. México: Editorial Porrúa-UNAM, 2011, p, 2568.

¹⁵ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, 4ª edición. México: Editorial Porrúa, 2007 p. 13.

En su obra magna sobre Derecho constitucional, el maestro Ignacio Burgoa mencionó al municipio como “una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado (...)”¹⁶

Reynaldo Robles plantea un concepto propio en su obra sobre el Municipio, al que ve como “una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y administrativa, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”¹⁷

Para Eduardo López Sosa, “el municipio mexicano es la entidad jurídica integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno, llamado ayuntamiento.”¹⁸

Una definición muy amplia nos ofrece José René Olivos Campos, quien observa al municipio como “una institución constitutiva de la vida pública, integrado por una comunidad social asentada en un territorio determinado, con personalidad jurídica y organización político-administrativa, que tiene como propósitos solventar y gestionar las diversas exigencias e intereses para el desarrollo de la comunidad, con facultades normativas reconocidas como parte de la división territorial y de la organización política y administrativa de una entidad.”¹⁹ Como se puede observar, esta definición es casi exhaustiva al mencionar los elementos claves, pero hasta cierto redundante, pues referirnos a sus propósitos ya no era necesario, pues una organización político-administrativa necesariamente implica una actividad de resolución y gestión de necesidades para la comunidad que la conforma.

¹⁶ Burgoa, *op. cit.*, p. 875.

¹⁷ Robles, *op. cit.*, p. 26.

¹⁸ López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*. México: Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2007 p. 11.

¹⁹ Olivos, *op. cit.*, p. 36.

Finalmente, el siguiente concepto es el que se considera más acertado. Carlos Quintana Roldán ha sido referenciado en varias obras, pues propone una definición muy completa, pero a la vez concisa: “el Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”²⁰

Aquí compartimos plenamente la definición propuesta por Quintana y citada por Adame, ya que cuidadosamente escoge la serie de términos ocupados para delinear perfectamente la realidad municipal de nuestro país, lo que permite contar con un concepto claro sobre el tema. Antepone el término “jurídico” al “político y social”, pues es evidente que sin la acreditación normativa (constitucional) de la que goza el Municipio, difícilmente podría existir otra cosa que comunidades, donde pudiera haber vínculos sociales y organizaciones políticos, pero sin la personalidad jurídica que lo caracteriza en nuestro ordenamiento constitucional y garantiza una cierta autonomía, sin embargo debería contemplar la libertad, frente a otros órdenes de gobierno y de conformidad con las atribuciones y organización del Estado mexicano. No obstante, no niega el factor político, que acredita al Municipio como orden de gobierno y no mera descentralización administrativa, así como también incluye el factor social, expresado en el componente vecinal y comunitario, que históricamente conjuntó a los seres humanos y derivó en necesidades comunes que requerían de atenderse a través de una organización.

Dice también que tiene la finalidad de organizar a la comunidad para que gestione sus intereses primarios (es decir, los servicios públicos básicos y fundamentalmente la función pública de la seguridad, que es lo que corresponde al “Estado”, elementos esenciales de la razón de ser un gobierno municipal) emanados de la primera convivencia que tenemos como seres sociales: nuestra propia comunidad. Pero además, de esta vida comunitaria emanan lazos

²⁰ Quintana, *op.cit.*, p. 5; Adame García, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México. El municipio base fundamental del federalismo mexicano*, 1ª reimpresión. México: Editorial Porrúa, 2011, pp. 7-8.

vecinales, que resultan en una compenetración importante de identidad que caracteriza al Municipio.

Manifiesta lo relativo a su órgano de gobierno colegiado, que es el Ayuntamiento, como característica clave del Municipio mexicano. Y finalmente nos indica que el ser base de la división territorial y de la organización política y administrativa, lo es solamente “con frecuencia”; esta acotación resulta relevante pues sugiere la existencia de otros formatos como lo son las delegaciones del Distrito Federal. Asimismo, al señalar que lo es de los Estados, el autor nos remonta a lo antes dicho, pues de usar el término “entidad” abarcaría también al Distrito Federal, la indisoluble realidad (hasta el momento de escribir este trabajo) de la Ciudad de México como asiento de los poderes federales.

También se considera pertinente recurrir a Carlos Quintana para plantear cuáles son los elementos fundamentales del Municipio. Según este autor, lo son: a) el territorio municipal; b) la población; c) el gobierno; d) la relación de vecindad; y, e) la autonomía.²¹

1.3 Definición constitucional del municipio

Según nuestra Constitución en su numeral 115, al día de hoy, el “municipio libre” es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, será gobernado por un Ayuntamiento (f. I) y estará investido de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (f. II). Con el propósito de interpretar lo que la misma Constitución define como municipio, habremos de desmenuzar los anteriores conceptos.

1.3.1 El municipio como base de la división territorial

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, el concepto del territorio de un Estado surge relacionado con la teoría correspondiente a la validez espacial de la norma jurídica. De ahí que se considere que “el espacio en el que se debe realizar la

²¹ Quintana, *op. cit.*, p. 15.

conducta regulada normativamente constituye el ‘territorio’ del orden normativo en cuestión.”²² Así pues, podemos resumir sucintamente que el territorio es el espacio físico, el lugar, en el que debe cumplirse la norma con determinada conducta.

Entonces, territorialmente hablando, no hay circunscripción geográfica más pequeña dentro de nuestro país que los municipios. Éstos se encuentran inmersos dentro de los territorios de las entidades federativas, que en su conjunto conforman al país, al unirse por el llamado Pacto Federal. De ahí que se considere al municipio como la base de la división territorial, ya que la suma de los municipios lo son los estados en primera instancia y finalmente México en su conjunto. Algunos municipios se originaron a partir de una localidad que se desarrolló naturalmente y adquirió la validez jurídica municipal, otros a partir de la unión de varias localidades jurídicamente unidas en un municipio y otros por una decisión “arbitraria” del gobierno en turno de “crear” un municipio “tomando” territorios de otros.

Cualesquiera que haya sido su origen, los municipios son territorios donde se desarrolla mayormente la vida cotidiana de las personas que los habitan. Por ende, es natural que sean relativamente pequeñas fracciones de territorio, con respecto a los que conforman a los otros órdenes de gobierno. No obstante sus reglamentos y bandos propios nos remiten al concepto teórico, ya que sólo en sus respectivas demarcaciones territoriales son válidos éstos y no así para otras comunidades ajenas al municipio en cuestión. No hay pues un ámbito espacial de validez de menor tamaño, con reconocimiento jurídico pleno, que no sea el municipal.

Con mucha claridad, Tizoc Quistian se refiere a la organización territorial municipal del siguiente modo: “(...) el territorio de cada municipio determina el ámbito espacial de validez de los actos de gobierno y administración del ayuntamiento para la gestión de los intereses y la consecución de los fines del municipio libre.”²³

²² IIJ-UNAM, *op. cit.*, p. 3651.

²³ Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 136

El territorio, entonces, se presenta como un elemento *sine qua non* del municipio, en función de que éste no podría existir jurídicamente sin una demarcación espacial en la cual la ejecución de su normatividad básica se aplicara a la población que lo habita.

1.3.2 El municipio como base de la organización política

La estructura de poder que se necesita para llevar a cabo un ejercicio organizacional de una población y garantizar el cumplimiento de la norma al seno de la comunidad, nos refiere a la necesidad de una organización política; más aún si consideramos un Estado de Derecho donde el acceso al poder debe estar reglamentado y, en el caso de uno democrático, con legitimidad compartida por quienes participan del juego político.

Como dice Carlos Quintana: “El Municipio forma parte del Estado y legalmente le está subordinado, si bien con un estatuto legal que le deja una esfera de competencias para ser ejercidas autónomamente.”²⁴

En nuestro caso, México se constituye como un sistema político federal, donde existen entidades subnacionales que gozan de cierta autonomía para la organización de su régimen interior. Aunque es pertinente señalar lo propuesto por Jacinto Faya Viesca con relación a que “los Estados federales contienen el esencial principio de la supremacía de la Constitución. Es decir, que la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución federal.”²⁵ Este tipo de organización federal surge como una respuesta a las demandas por la descentralización del poder, como garantía para impedir la acumulación del poder en una democracia, asimismo abona al respeto a las identidades regionales. Con la división política en entidades subnacionales también se facilita la toma de decisiones administrativas y la resolución de problemáticas sociales que un sistema centralizado forzosamente procesa de forma más lenta.

²⁴ Quintana, *op. cit.*, p. 15.

²⁵ Faya, *op. cit.*, p. 20.

El reconocimiento que se hizo del municipio como un orden de gobierno a partir de la reforma de 1999, permite confirmar con toda contundencia al municipio como base de la organización política de nuestro país. Anteriormente esto podría ponerse en duda, pues una mera descentralización administrativa no implica la conducción política necesariamente, pero al gobernar el sentido es enteramente ese: el ejercicio del poder a través de las instituciones del Estado. Gobierno implica dirigir y controlar políticamente y no solamente administrar. Por lo anterior es que indudablemente un orden municipal está sujeto a la organización política del país dentro del sistema federal y, más aún, le sirve como base, ya que son sus Ayuntamientos las autoridades políticas más cercanas a la población y con una capacidad de respuesta más inmediata.

Aquí se retoma un claro y contundente párrafo de la obra de Carlos Quintana a propósito del tema en comento:

Particular importancia tiene para nosotros la apreciación del Municipio en la estructura del Estado Federal que constituye nuestro país. En efecto, la República, en cuanto a su organización y estructura, establece tres esferas competenciales: la federal, la estatal y la municipal. El texto constitucional en diversos de sus preceptos deja clara esta diferenciación, por lo que se suele denominar a estas esferas competenciales como “niveles u órdenes de gobierno”, resultando así: el orden federal, el orden estatal y el orden municipal.²⁶

En lo particular, aquí se prefiere el término “orden de gobierno”, pues al referirse a “nivel de gobierno” se presta a entender que puede existir jerarquía entre ellos. Sin embargo, en lo referente a sus competencias exclusivas, hay ámbitos en los que cada orden tiene su preponderancia y debe ser respetada sin que los otros busquen trasgredir tal esfera particular del respectivo orden. Por eso es que, para evitar cualquier confusión al respecto, aquí tan sólo se preferirá la denominación “orden de gobierno”.

²⁶ Quintana, *op. cit.*, p. 15.

Cabe destacar que nuestra Constitución Política sólo se refiere explícitamente al ámbito municipal como un gobierno, a diferencia de los otros órdenes. El artículo 49 nos habla de la división del ejercicio del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El gobierno se entiende reside esencialmente en el Poder Ejecutivo, no obstante no se refiere así en nuestra Ley Suprema. El artículo 80 menciona que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 89 se habla de las facultades y obligaciones del Presidente, que si bien se intuye por la naturaleza de éstas que se refiere a la actividad de gobernar, no se menciona expresamente que esa sea su función. Incluso la misma palabra “gobierno” se incluyó hasta muy recientemente (2014) en la reforma política-electoral, ya que ahora este artículo prevé en su fracción XVII la posibilidad con la que cuenta el Ejecutivo para optar por un gobierno de coalición con uno o varios partidos representados en el Congreso de la Unión y nos dice que éste se regulará por el respectivo convenio. Antes de eso, como se decía, ni siquiera se mencionaba entre las facultades y atribuciones del Ejecutivo federal la palabra gobernar. En el artículo 116 se regula lo relativo al poder público de los estados, que de igual modo que la Federación habrán de dividir el ejercicio de ese poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y nos indica que habrán de organizarse de conformidad con las constituciones de cada estado; la fracción I se refiere al Ejecutivo estatal, que se denomina gobernador, pero salvo algunos elementos de tipo electoral, no menciona las atribuciones esenciales de la figura y mucho menos se refiere al “gobierno” que debe ejercer.

La única referencia al gobierno en los estados se prevé justamente en el numeral que se refiere a lo municipal, el artículo 115: aquí se indica que los estados deberán adoptar para su régimen interior un “gobierno” republicano, representativo, democrático, laico y popular. Sin embargo, no hay una referencia explícita del órgano que debe ejercer ese “gobierno”, como tampoco ocurre en el caso del orden de gobierno federal. En ese mismo numeral, se indica que cada municipio será “gobernado” por un Ayuntamiento de elección popular directa. Es entonces claro y debe por ello destacarse que en el municipio nuestra Norma

Fundamental señala con toda precisión su calidad de gobierno, con lo que ello implica primordialmente, como ya se refería previamente: dirección y conducción política. De ahí que sea adecuado -no sólo porque así lo señala la Constitución, sino porque en la misma naturaleza que aquí se ha reseñado se evidencia- afirmar que el municipio es el cimiento de la organización política de México.

1.3.3 El municipio como base de la organización administrativa

La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional le dio un cambio sustancial al municipio, pues de ser “administrado” por un Ayuntamiento, pasó a ser “gobernado”. No obstante, como se puede observar, lo municipal siempre ha requerido de una base administrativa para la consecución de sus fines inmediatos como instancia pública más cercana a la población. Su obligación de atender los servicios públicos más básicas y cotidianos para las personas demandan la existencia de una administración pública que atienda estas necesidades.

Para la concreción de los fines del Estado se le atribuyen funciones. El Estado realiza tres funciones básicas: la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Para Eduardo López Sosa y Natalia López Sosa Montes de Oca, la función administrativa es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. Ésta la corresponde al Poder Ejecutivo y tiene como acto básico el acto administrativo.²⁷ Es decir, bajo la función administrativa se limita la norma a los actos jurídicos concretos o particulares. Un órgano administrativo ejecuta la ley, la concreta, la actualiza cuando es necesario.

Dicen Alejandro Zapata Perogordo y Oliver Meade Hervert sobre la organización administrativa, que desde una perspectiva jurídica ésta se puede definir como “el conjunto de normas jurídicas que determinan la competencia y las atribuciones de los entes y órganos que ejercen la función administrativa, las relaciones jerárquicas y de subordinación, sus formas de actuar, el control que sobre y entre ellos existe y su coordinación, y que tiene como finalidad el interés unitario de la

²⁷ López Sosa, Eduardo y Natalia López Sosa Montes de Oca, *Derecho administrativo mexicano*. México: Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2014, p. 15.

entidad que organiza.”²⁸ En el caso municipal, ese conjunto de norma se prevé en un documento que prácticamente todos tienen y deberían tener, además del Bando Municipal, que es el Reglamento de la Administración Pública Municipal.

Más adelante habrá de ahondarse sobre administración pública, pero aquí cabe reafirmar que lo administrativo es entonces propio de las instituciones del Estado, para la realización de sus fines éste requiere de un brazo operativo, no solamente político, que haga el quehacer cotidiano relativo a la materialización de las funciones públicas, así como la dotación de los servicios públicos. En este sentido, dice Frank Goodnow que se llama administración a la función que se encarga de ejecutar la voluntad del Estado.²⁹ Aunado a ello, en un Estado de Derecho se requiere, como ya se expresó, de una organización que a través de la aplicación de la norma, vía procedimientos, se asegure que el actuar público goce de solvencia jurídica. Asimismo se necesita de una organización para evitar los potenciales atropellos o excesos de la autoridad, que se respete el principio de legalidad, fundamentando y motivando el ejercicio público; ello puede ocurrir mientras haya una estructura administrativa que así lo observe, ejerza, vigile y sancione dado el caso.

Así las cosas, el Municipio, como una institución representativa del Estado, materializa la función administrativa y requiere para ello de una organización administrativa, que concrete y ejecute la norma. Para el caso municipal, la norma que lleva a cabo es tanto la Fundamental, a partir del precepto constitucional en el numeral 115; la estatal, tanto en constituciones como las respectivas leyes orgánicas o códigos; y finalmente las propias, en bandos, reglamentos y acuerdos de cabildo. De ahí que forzosamente se necesita de un aparato administrativo que ejecute lo que dicta la ley. Mucho se ha debatido sobre las funciones del Ayuntamiento, si también en él se observan las legislativa y jurisdiccional, si es órgano colegiado de gobierno, con atribuciones normativas (en la figura de bandos y reglamentos) y jurisdiccionales (en materia de sanciones administrativas y

²⁸ Zapata Perogordo, Alejandro y Oliver Meade Hervert, *Organización y gestión municipal*. México: Editorial Porrúa, 2008, p. 112.

²⁹ Goodnow, Frank, “La función administrativa”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/42/pr/pr9.pdf>, p. 139.

conciliación), se suman todas aquellas que en otros órdenes se encuentran divididas. El debate persiste entre los teóricos, pero sin duda la actividad administrativa jamás se ha puesto en duda.

También es importante observar que no existe una jurisdicción administrativa de menor tamaño, hablando en un sentido de ámbito espacial de validez jurídica, que la municipal. Por lo cual, la base administrativa también se refiere a este aspecto, ya que no hay una autoridad legal que opere dentro de circunscripciones de menor tamaño que la municipal.

1.3.4 El Ayuntamiento

El Ayuntamiento es un órgano colegiado de gobierno, que en el caso mexicano se conforma de un presidente municipal, de uno o varios síndicos y de varios regidores, según lo que indique la legislación estatal correspondiente.

Es pertinente referir la definición de Ayuntamiento que nos ofrece el Diccionario Jurídico Mexicano: “Corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con objeto de que administren los intereses de un municipio.”³⁰ Esta definición se considera muy rebasada por los hechos y, desde luego, por la norma: es claro que el Ayuntamiento no sólo “administra” al municipio, sino que lo gobierna. De hecho, el Ayuntamiento es un órgano colegiado de gobierno y como tal tiene una relevancia enorme, ya que el presidente municipal por sí mismo no podría gobernar, aunque sí se le reconoce su carácter de cabeza de la administración pública municipal, por ejemplo. Entonces, sólo el Ayuntamiento en pleno, en sesión de cabildo, gobierna el municipio. Más adelante se ahondará en este tema.

Asimismo, es pertinente señalar las diferencias entre municipio, ayuntamiento y cabildo. Este tema los señala la misma autora de la definición de Ayuntamiento en el Diccionario Jurídico Mexicano, Olga Hernández Espíndola, cuando dice que: “En el derecho constitucional moderno, la doctrina emplea como sinónimos

³⁰ IIJ-UNAM, *op. cit.*, p. 356.

‘municipio’ y ‘ayuntamiento’; sin embargo, existe entre ambos una distinción muy clara y precisa. El municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar, y el ayuntamiento no es sino el órgano colegiado que se erige como autoridad política y representa al municipio frente a los gobernados.”³¹

Así las cosas, la diferenciación entre estos conceptos, que mucho se han confundido y utilizado como sinónimos, es la siguiente: el municipio es una institución sociopolítica con fundamento constitucional y marco jurídico dentro de una cierta circunscripción territorial; el ayuntamiento es el conjunto de ediles que como órgano colegiado gobiernan al municipio; y el cabildo es una sesión en la cual se materializa el ejercicio de gobierno del ayuntamiento.

Sobre el Ayuntamiento, Eduardo López Sosa nos indica que “el órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del municipio es el ayuntamiento, caracterizado, además, por ser una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, pues el principio de la representación proporcional estará presente en los ayuntamientos de todos los municipios del país.” Esta definición incorpora el tema de la pluralidad que implica la elección de representación proporcional, ya que las elecciones para ayuntamientos se realizan por planillas, pero se incorporan en el órgano final regidores de oposición, y en el algunos casos un síndico, para que los partidos perdedores cuenten con una representación en el pleno del ayuntamiento.

Este órgano colegiado se conforma de los siguientes elementos: el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores. De ahí que surja la necesidad de exponerlos en los particular. Cabe aclarar que nuestra Norma Fundamental no caracteriza a estos integrantes del Ayuntamiento, sino que solamente los enuncia. Por lo que es la legislación estatal la que determina sus funciones y por eso mismo puede existir una cierta heterogeneidad al respecto, aunque en términos generales sus actividades son prácticamente las mismas. Para ilustrar este último

³¹ *Ibid.*, p. 357.

punto, en cada caso, habremos de comparar algunos textos correspondientes de las legislaciones estatales respectivas.

El presidente municipal es el presidente del órgano colegiado llamado Ayuntamiento. Según el Diccionario Jurídico Mexicano se entiende como presidente municipal “a la persona electa popularmente, que forma parte integrante de un ayuntamiento presidiéndolo y en ocasiones representándolo en los aspectos político y administrativo. Constituye, además, el órgano ejecutor de las decisiones del ayuntamiento y, en el plano fáctico, la figura principal de los municipios”.³²

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece como “jefe de asamblea” al presidente municipal, de acuerdo con su artículo 117. Mientras que en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México no se define como tal al presidente municipal; en su artículo 48 se enumeran las atribuciones del presidente municipal, entre las que destacan presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y asumir la representación jurídica del Municipio y del ayuntamiento, así como de las dependencias de la Administración Pública Municipal, en los litigios en que este sea parte, entre otras. Por otro lado, en el artículo 49 se dice que el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento y de los órganos administrativos y comisiones; en el 50 que será representante jurídico del ayuntamiento y sus dependencias.

En cuanto a Coahuila, cabe mencionar que su Constitución nos habla del Ayuntamiento o Concejo Municipal, como las dos figuras posibles para el gobierno municipal, según su artículo 28; en su artículo 158-K nos refiere que el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley establezca, pero no define en lo particular al alcalde. En el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el artículo 104 indica que el presidente municipal es el órgano ejecutivo de las determinaciones del Ayuntamiento y enumera sus competencias, facultades y

³² *Ibid.*, p. 2977.

obligaciones en los siguientes rubros: gobierno y régimen interior; administración pública municipal; desarrollo urbano y obra pública; servicios públicos; Hacienda pública municipal; desarrollo económico y social; y, educación y cultura.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit define a todos los integrantes de los Ayuntamientos en su artículo 108: en el caso del presidente municipal, dice que la representación política y dirección administrativa, así como la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, le corresponden. Y la Ley Municipal del Estado de Nayarit menciona en su artículo 63 que al presidente municipal se le confiere como ciudadano la representación política y la dirección administrativa, así como la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento; el artículo 64 versa sobre sus facultades, como convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, y el 65 sus deberes, como formar el catastro y padrón municipal, por ejemplo.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca trata en su Título Quinto del Gobierno Municipal, pero no define en lo particular la figura del presidente municipal. Por su parte, la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca, en su artículo 68, define al presidente municipal como el representante político y el responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del Ayuntamiento y enumera sus facultades y obligaciones, como cumplir y hacer cumplir la ley en el ámbito municipal; planear, programar, presupuestar, y coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas; asumir la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios; entre otras.

El síndico municipal, según el Diccionario de Derecho Administrativo, es “el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procreación de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley otorguen; actúa como su asesor legal en algunos casos como agente del MP.”³³

³³ Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, 2ª edición. México: Editorial Porrúa-UNAM, 2006, p. 254.

Por ejemplo, en el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ésta señala en su artículo 52 que: “Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.” El Código Municipal del Estado de Coahuila de Zaragoza no determina explícitamente el concepto de síndico, sin embargo en su artículo 106 especifica puntualmente las facultades, competencias y obligaciones de los síndicos que son primordialmente las relativas a la procuración y defensa de los intereses municipales, aquellas de índole de representación jurídica del Ayuntamiento y vigilar la cuenta pública municipal. La Ley Municipal para el Estado de Nayarit tampoco define al síndico pero destaca sus facultades en su artículo 72, aquellas relacionados con la Hacienda pública municipal, y sus deberes en el 73, que son aquellos relacionados con su participación en el cabildo y la representación legal. Mientras tanto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca define a los síndicos en su artículo 71 como los “representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal”, entre sus atribuciones, que también enumera en este artículo, se encuentran procurar, defender y promover los intereses municipales, ser mandatarios del Ayuntamiento, vigilar la correcta aplicación del presupuesto de egresos, entre otras.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, los regidores son “representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal”. Aquí cabe aclarar, que si bien son electos popularmente, salvo sus excepciones, como se verá más adelante en este trabajo, no son electos de forma “directa” en el sentido de individualmente, sino por planillas. También según este diccionario, los regidores son el vínculo con los intereses vecinales de la jurisdicción municipal.³⁴

³⁴ IIJ-UNAM, *op. cit.*, pp. 3241-3242.

Según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 55, los regidores tienen como atribuciones, por ejemplo, asistir puntualmente a las sesiones de Ayuntamiento y vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento. Mientras tanto, el Código Municipal de Coahuila de Zaragoza habla de las facultades, competencias y obligaciones de los regidores en su artículo 105; algunos ejemplos son: presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a las mismas, de conformidad con lo dispuesto en el título quinto de este código; vigilar los ramos de la administración o asuntos que les encomiende el Ayuntamiento a través de sus comisiones. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en su artículo 108, dice que a los regidores compete el análisis y vigilancia colegiada de los ramos municipales; la Ley Municipal de Nayarit señala en su artículo 70 las facultades de los regidores y en el 71 sus deberes. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca refiere que los regidores, en unión del Presidente y los Síndicos, forman el cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento. Lo antes citado se encuentra mencionado en su artículo 73. Ahí mismo se señalan las facultades y obligaciones de los regidores, como asistir con derecho de voz y voto a las sesiones del Cabildo y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos, por ejemplo.

1.3.5 Personalidad jurídica propia

Cuando nuestra Constitución dice en la fracción II del artículo 115 que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, esto nos indica que se les otorga el carácter de personas jurídicas colectivas o morales, por lo cual son sujetos de derechos y obligaciones.

Resulta necesario escrudiñar qué es la personalidad jurídica y las implicaciones conceptuales de que el municipio sea considerado como persona.

Para Jorge Alfredo Domínguez Martínez, la personalidad jurídica es “la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones.”³⁵ Y con toda certeza manifiesta que “se tiene personalidad jurídica y así se es persona (...).”³⁶

Así pues, al estar investidos de personalidad jurídica, automáticamente se deriva de ello que los municipios son “personas”. De acuerdo con Eduardo García Máynez, se llama persona “a todo ente capaz de tener facultades y deberes.”³⁷ Este mismo autor clásico nos indica que existen dos grupos de personas, las físicas y las morales. El primer grupo de personas corresponde a los seres humanos mismos, a las personas jurídicas individuales; mientras tanto, el segundo grupo se refiere a las asociaciones dotadas de personalidad, es decir las personas jurídicas colectivas. Entonces, los municipios forman parte de este segundo grupo.

Para especificar aún más la caracterización de las personas morales, podemos recurrir nuevamente a Domínguez Martínez, que al respecto nos señala con toda precisión que son sujetos de Derecho “las organizaciones o agrupaciones carentes de vida física propia y que no ocupan un lugar en el espacio; son construcciones ideales de índoles jurídica a las que el Derecho les ha reconocido también esa personalidad y hasta se las ha impuesto en algunos casos; estos sujetos suelen denominarse personas morales o personas jurídicas.”³⁸ Sin embargo, como se observó previamente, la precisión sería llamarlas “personas jurídicas colectivas”.

A propósito de los elementos de las personas jurídicas colectivas, es pertinente recurrir a García Máynez quien presente a los mismos a partir de la tesis de Francisco Ferrara: 1) Existe una asociación de individuos que tienden a la consecución de un fin; 2) El fin a cuyo logro se encuentran destinadas; 3) La aptitud para convertirse en personas de derecho, es decir, su reconocimiento por el derecho objetivo. Y con respecto a los municipios, bajo este contexto, el autor

³⁵ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil. Parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, 11ª edición. México: Editorial Porrúa, 2008, .129.

³⁶ *Ibid.*, p. 130.

³⁷ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 60ª edición. México: Editorial Porrúa, 2008, p. 271.

³⁸ Domínguez, *op. cit.*, p. 125.

también hace referencias: sobre el primer punto, nos indica que la asociación municipal es una corporación de tipo territorial; sobre el segundo, que el municipio tiene un finalidad general que es el bienestar común; sobre el tercero, nos dice que “afirma Ferrara que el valor del reconocimiento es *constitutivo*.”³⁹ Entonces, ello nos remontaría a la concepción teórica jurídica de la naturaleza del municipio, donde el municipio lo puede ser de forma independiente al acto jurídico, pero no será sujeto de derecho en tanto no habría sido reconocido como tal. Por ello, cuando nuestra Norma Fundamental otorga a los municipios personalidad jurídica, está constituyéndolos en sujetos de derecho.

En su obra sobre Derecho municipal, Eduardo Andrade Sánchez de entrada hace referencia a la definición kelseniana de la persona jurídica como “*centro de imputación de derechos y deberes*, esto es, un ente capaz de tener voluntad propia para obligarse frente a otros, a la vez que actúa como titular de derechos que puede exigir.” Además, agrega que “cuando se trata de personas colectivas, actúa a través de los órganos de las mismas.”⁴⁰ Esto nos remite especialmente a los municipios que, como personas morales, actúan a través de sus respectivos Ayuntamientos. En ese sentido, Andrade enfatiza que la personalidad jurídica municipal sólo es pública, ya que existieron debates entorno a una supuesta “doble personalidad”, tanto pública como privada.⁴¹

Eduardo López Sosa especifica con claridad los alcances del municipio como ente jurídico colectivo de Derecho público. Dice que “el municipio al ser un ente colectivo (persona moral) el estado le reconoce los siguientes atributos: capacidad, patrimonio, denominación, domicilio y nacionalidad; además posee dos atributos que la identifican como institución sui generis en el sistema jurídico mexicano: la libertad y la autonomía.”⁴²

En un sentido parecido al antes expuesto, Manuel Añorve Baños cita a Miguel Acosta Romero, al decir que “existen dos tipos de personas jurídicas colectivas

³⁹ García Máynez, *op. cit.*, pp. 290-293. Las cursivas son del autor.

⁴⁰ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México: Oxford University Press, 2009p. 181.

⁴¹ *Ibid.*, p. 182.

⁴² López Sosa, *op. cit.*, p. 112.

respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad. Ellas son: el Estado y el Municipio.” Así, Añorve resume los argumentos de Acosta, quien identifica las características del municipio como persona jurídica, donde claramente se cumplen con los elementos necesarios para ello: un grupo social con finalidades unitarias permanentes y voluntad; personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes; denominación o nombre; ámbito geográfico y domicilio; elemento patrimonial; régimen jurídico propio; objeto; órganos de representación y administración; y, fines.⁴³

Como se puede observar, en toda la doctrina al respecto está plenamente identificada y solventada la personalidad jurídica propia de la que gozan los municipios en este país. Se les acredita como titulares de derechos y obligaciones ante la ley, lo cual nutre de forma significativa al municipio y sustenta fundamentalmente su carácter como sujeto de derecho, donde pese a la realidad natural de integración comunitaria y convivencia vecinal, el municipio mexicano lo es en tanto se le reconoce como persona jurídica.

1.4 Definición de Derecho municipal

Carlos Quintana Roldán propone la siguiente definición de Derecho municipal: “Una rama autónoma del derecho público, que tiene por objeto el estudio del municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos; así como de planeación y urbanismo, en cuanto que estos impliquen procesos y consecuencias jurídicas.”⁴⁴

Eduardo Andrade Sánchez define al Derecho municipal como “el conjunto de normas que regulan la actividad administrativa y gubernamental del ayuntamiento o de otros órganos constitucionales en relación con la actividad de éste, así como

⁴³ Añorve Baños, Manuel, *Servicios públicos municipales*. México: Editorial Porrúa, 2010 p. 21-22.

⁴⁴ Quintana, *op. cit.*, p. 121.

las que dictan los órganos municipales para la regulación de la convivencia en el municipio.”⁴⁵

Dada su especialización normativa y técnica, se puede considerar al Derecho Municipal como una rama jurídica específica, dentro del Derecho Constitucional, que estudia al municipio y sus elementos característicos, como lo son el territorio, el gobierno y la población, que además contiene un elemento de vecindad, así como las normas administrativas y gubernamentales que permiten la convivencia adecuada en el municipio.

1.5 Definición de gobierno y gobernabilidad

Es pertinente ahondar en conceptos que pueden ser confusos, ya que las reformas históricas de lo municipal han versado sobre el tema. El desarrollo del artículo 115 constitucional se ha dado, por supuesto, en torno a las atribuciones del municipio, pero el debate en el transcurso del tiempo no sólo ha sido teórico, sino político y de fondo: ¿es el municipio una instancia administrativa descentralizada o un verdadero orden de gobierno?

Con la reforma de 1999 quedó claro que el municipio es gobernado por un Ayuntamiento y no simplemente administrado por éste. ¿Cuál es la diferencia? ¿Por qué se asevera aquí que es un tema de fondo? Para entenderlo se necesita delimitar claramente sus diferencias a través de la conceptualización de estos términos.

Al dejar de ser una mera instancia administrativa y pasar a ser un orden de gobierno como tal, la naturaleza jurídica del municipio cambió rotundamente, pero ello se habrá de analizar más adelante oportuna y ampliamente. Por ahora es pertinente aclarar el término gobierno, del cual Ignacio Molina ya nos refiere la problemática de conceptualizarlo:

Concepto de uso frecuente y poco preciso que designa, en la terminología política, tanto los mecanismos a través de los que se

⁴⁵ Andrade, *op. cit.*, p. 106.

lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquella posible. El gobierno, por tanto, adquiere significados concretos diversos que pueden aludir a la forma de organización global en un Estado (o régimen político); a la acción misma de elaboración de las políticas públicas (o gobernación); o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado. (...) Circunscribiendo así la noción de más restringido alcance, el gobierno es una institución política de existencia universal, a diferencia de los parlamentos o los tribunales, por lo que se identifica asiduamente con el poder estatal en sentido estricto.⁴⁶

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), al gobierno se le puede referir como: “ (...) el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.”⁴⁷

Asimismo, indica que al gobierno, entendido “como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominado Estado.”⁴⁸

Finalmente, con referencia en un concepto propuesto por Jorge Xifra Heras, se menciona en este mismo diccionario que se le define a la forma de gobierno como “la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social”.⁴⁹

En los municipios, el gobierno es ostentado por el Ayuntamiento como órgano colegiado. Si bien el presidente municipal encabeza este órgano, no podría gobernar por sí mismo, sino solamente en conjunto con los demás ediles. Es decir,

⁴⁶ Molina, Ignacio en colaboración con Santiago Delgado, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, España: Alianza Editorial, 1998, p. 57.

⁴⁷ IIJ-UNAM, *op. cit.*, p. 1820.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 1821.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1821.

sólo sesionando en cabildo, el conjunto de quienes conforman el Ayuntamiento pueden tomar decisiones de conducción gubernativa para el municipio.

Para Carlos Quintana Roldán, el gobierno municipal es “un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias de la municipalidad, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.”⁵⁰ Además, manifiesta que los gobiernos municipales pretenden cumplir con dos principios: el de democracia, como principio político, y el de eficiencia, como principio administrativo.

Así, este mismo autor nos reseña una serie de categorías de gobierno municipal que la doctrina ha señalado, como son: el sistema de gobierno por comisión (cuerpo colegiado de funcionarios, que en términos igualitarios, reúnen en sí la totalidad de facultades deliberativas, ejecutivas y administrativas); el sistema de gobierno por órganos duales (dos órganos diferenciados, que se complementan y colaboran: el alcalde, de carácter ejecutivo; el concejo, de carácter deliberante); el sistema de gerente (un técnico experto, que tiene el control de la administración municipal); entre otros. Quintana nos indica que, a su parecer, el municipio mexicano es un tipo de gobierno por comisión, aunque de carácter impropio. Impropio pues hay una diferenciación y jerarquización de los miembros del Ayuntamiento, a diferencia del modelo puro, que indica la igualdad entre los miembros del cuerpo colegiado.⁵¹

De la mano del concepto de gobierno, se encuentra el de gobernabilidad. Al respecto, se puede decir que se entreveran una serie de conceptos para alcanzar el de gobernabilidad: gobierno, capacidad, atribuciones, legalidad, legitimidad, adhesión, consentimiento, entre otros. Para José René Olivos Campos, la gobernabilidad se define como “el conjunto de competencias del gobierno establecidas por la constitución federal y local, para cumplir con las finalidades establecidas por el orden constitucional, mediante instituciones facultadas para

⁵⁰ Fernández Ruiz (coord.), *Régimen...*, *op. cit.*, p. 109

⁵¹ *Ibid.*, p. 110-113.

ello.”⁵² Como se puede ver, este autor se limita a ver a la gobernabilidad, a secas, como una concreción de la norma, federal y local, que establece competencias al gobierno y deben realizarse. No obstante, en la realidad actual y particularmente en la de nuestro país, la vocación democrática debe apuntalarse. No por una mera aspiración basada en principios ideológicos, sino porque ello implica un cabal funcionamiento del gobierno para una sociedad más demandante; en pocas palabras, la gobernabilidad para serlo realmente debe ir de la mano con la legitimidad. Como refieren Benjamín Revuelta y Jaime Valls, “cuando el poder es legítimo se crea en los individuos que forman parte de un grupo social, la convicción de obediencia.”⁵³ Aquí se sumaría que, más allá de obediencia, se podría generar adhesión a las funciones básicas del gobierno. Es de la mayor importancia establecer la base constitucional y legal que permite ser a la gobernabilidad, pero también lo es para fines prácticos que haya esa adhesión a la norma, que legitime al ejercicio de gobierno. Por eso es que el mismo Olivos Campos también propone una definición de gobernabilidad democrática, que aquí se piensa debería ser la de gobernabilidad en sí misma:

Así, la gobernabilidad democrática puede ser comprendida por la integración sistemática de capacidades del gobierno con el propósito de dar dirección común a la sociedad, donde se conjuga la legalidad, libertad, igualdad y participación para el mejoramiento constante en la calidad de vida de la sociedad y asegurar un grado creciente de institucionalización.⁵⁴

1.6 Definición de administración pública

Sobre este tema, el Diccionario Jurídico Mexicano del IJ-UNAM manifiesta que la administración pública es:

⁵² Olivos, *op. cit.*, p. 15

⁵³ Revuelta Vaquero, Benjamín y Jaime Valls Esponda, *El gobierno municipal en la era global*. México: Editorial Porrúa, 2012, p. 25.

⁵⁴ Olivos, *op. cit.*, p. 27.

“(…) aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer necesidades de la colectividad.”⁵⁵

Por su parte, el Diccionario de Derecho Administrativo⁵⁶ coincide plenamente con la definición antes citada.

Para el autor clásico de Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas, “la administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”⁵⁷

Un autor clásico del tema administrativo, Woodrow Wilson, quien además fue presidente estadounidense, se refiere a la administración pública como “el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y tan de acuerdo con los gustos y deseos del público (del pueblo) tanto como sea posible. Mediante la administración, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no quiere o no puede satisfacer.”⁵⁸ Sin duda, es una definición que se ajusta a los parámetros generales de las administraciones públicas imbuidas en marcos democráticos liberales.

⁵⁵ IIJ-UNAM, *op. cit.*, pp. 125-126.

⁵⁶ Fernández Ruiz (coord.), *Diccionario...*, *op. cit.*, p. 11

⁵⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 29ª edición. México: Editorial Porrúa, 2010, p. 87.

⁵⁸ Citado en López Sosa y López Sosa Montes de Oca, *op. cit.*, p. 119.

Por otro lado, López Sosa y López Sosa Montes de Oca la definen así: “La Administración Pública es la ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones que integra el Estado, así como, el conjunto de disposiciones legales en las que se enmarca su actividad en el constante mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, que representa la trascendencia del desarrollo económico, político y social del Estado Mexicano.”⁵⁹

Aquí se prefiere esta última definición citada, ya que se refiere a la administración pública como una parte de la actividad del Estado y no sólo del Poder Ejecutivo Federal, como lo hacen las otras definiciones. Esto es clave para el tema del que versa el presente trabajo, dado que de otro modo estarían excluidos los otros órdenes de gobierno y sus respectivas administraciones, particularmente el de índole municipal que aquí se revisa.

En ese sentido, el Municipio como una expresión más del Estado en nuestro entorno institucional mexicano, goza de una administración pública encargada de cumplir con el precepto constitucional respectivo al ámbito municipal.

Para la administración pública municipal hay que considerar la condición *sui generis* de los municipios que son gobernados por órganos colegiados llamados Ayuntamientos, donde la autoridad máxima se expresa en el pleno de este cuerpo edilicio. Sin embargo, a diferencia de otros arreglos institucionales donde existe un órgano colectivo, en este caso no todos tienen tareas relativas a la administración. Es decir, la relación entre los ediles es asimétrica en tanto quien preside al órgano colegiado tiene capacidades ejecutivas sobre las decisiones que se toman colectivamente, mientras que los demás tienen comisiones que no gozan de esa misma calidad.

Contundente como lo es la siguiente frase de López Sosa y López Sosa hay que considerarla: “(...) el Presidente Municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y el titular de la Administración Pública

⁵⁹ *Ibid.*, p. 120.

Municipal.”⁶⁰ Efectivamente, el presidente municipal encabeza y dirige la administración pública municipal, por lo que a la estructura administrativa la comanda éste y no los demás ediles. La relevancia de síndicos y regidores se da en temas específicos como comisiones de vigilancia y propuesta, pero no mandan por sobre quienes fungen dentro de la administración pública del municipio. Es muy importante considerar esto, pues de algún modo ello significa la preponderancia de la figura del alcalde en la toma de decisiones públicas en su respectivo municipio.

La materialización de la función administrativa en el ámbito municipal se realiza a través del mando del Presidente Municipal, auxiliado por un conjunto de dependencias y entidades, que pueden ser de los distintos tipos que considera nuestra legislación: centralizados, desconcentrados y descentralizados. Fundamentalmente, si se observan las diferentes legislaciones estatales sobre lo municipal, la administración pública municipal cuenta como mínimo con una Secretaría del Ayuntamiento, una Tesorería, un Oficialía Mayor o dependencia encargada de la Administración, y una dependencia encargada de la Seguridad Pública Preventiva. De ahí para adelante, hay una serie de arreglos en cuanto a las dependencias tan heterogéneos como la diversidad en México obliga a tener presente en las organizaciones administrativas municipales.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 207.

CAPÍTULO 2

DESARROLLO HISTÓRICO-JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

2.1 Texto original del artículo 115 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Una de las grandes causas de la Revolución Mexicana tenía que ver con lo que la discusión del Constituyente de 1916-1917 llamó “el Municipio Libre”. La principal exigencia era la desaparición de la socorrida figura del “jefe político”, que en la práctica se nutrió de caciques locales con un vínculo directo con los gobernadores, que a su vez eran enviados e incondicionales del presidente Porfirio Díaz, y que impedían el adecuado funcionamiento democrático del Ayuntamiento.⁶¹

No podemos dejar de mencionar que la primera autoridad jurídico-política que se creó en el país, ajena a los grupos indígenas, tras la llegada de los españoles encabezados por Hernán Cortés, fue el Ayuntamiento, en la Villa Rica de la Vera Cruz. A consecuencia de ello, en el desarrollo de la Colonia, como refiere Quintana, generalmente todas las ciudades principales de la Nueva España formaban un municipio representado legalmente por su Cabildo.⁶² Más adelante, en otro momento histórico de la mayor relevancia, como preámbulo a la lucha por la Independencia de México, fue el que se vivió en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, protagonizado por el Síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos, al propugnar por un gobierno local tras las abdicaciones sucesivas al trono español de Carlos IV y Fernando VII, quedando éste en manos del francés José Bonaparte. Esta lucha por convertir al Ayuntamiento en un representante popular local soberano se apagaría rápidamente con el encarcelamiento y muerte de

⁶¹ Para ahondar al respecto pueden revisarse Quintana Roldán, Carlos F., *El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana*, y Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, *op. cit.*, pp. 71-82. En este último, se expresa la idea aquí referida: “(...) puede afirmarse que una de las causas determinantes de la revolución fue el descontento de los pueblos y sus ayuntamientos en contra de las jefaturas políticas.” (p. 71)

⁶² Quintana, *op. cit.*, p. 52.

Primo de Verdad, pero generó chispas que más adelante habrían de abonar al movimiento independentista.

No sobra mencionar que hay quienes incluso se remontan a las instituciones aztecas (el *calpulli*) para encontrar en éstas antecedentes del municipio mexicano desde la misma época prehispánica de nuestra historia.⁶³ Aunque la realidad es que difieren mucho de cualquier tipo de organización municipal como la de nuestros días, pero su carácter local y comunitario puede coincidir en algunos elementos donde la vecindad entre la población propició una organización político-administrativa para esa cotidianeidad. Sin embargo, el carácter militar y teológico de una sociedad estratificada dista mucho de lo que es el municipio actual.

Aunado a otros sucesos y coyunturas históricas, el orden de gobierno municipal tiene una importante raigambre histórica en nuestro país, por lo que su claudicación en tiempos del Porfiriato representaba de algún modo una afrenta a nuestra propia tradición institucional.

Así las cosas, la mayoría de los grupos políticos representados en el Congreso Constituyente de 1916-1917 coincidían en la necesidad de fortalecer al municipio; el mismo presidente Venustiano Carranza mostraba su predilección municipalista en la propuesta que envió al Constituyente en Querétaro. No obstante, la discusión en el Constituyente no fue especialmente en la viabilidad o no de lo municipal, sino más bien en lo que significaba la "libertad municipal". Y sobre si el Municipio sería libre verdaderamente, la polémica se dio en torno a la hacienda municipal. Los grupos más liberales defendían (con justa razón, cabe mencionar) que la verdadera libertad municipal se alcanzaría de la mano de la libertad económica. Incluso el debate fue intenso cuando, en su primera versión, la fracción II del artículo 115 otorgaba a los municipios la facultad de recaudar todos los impuestos, hasta los que entonces venían cobrando los estados. Finalmente, el tema se decantó a favor de las legislaturas de los estados, pero de cierto modo acotando que estas contribuciones tendría que ser suficientes para atender las

⁶³ Ver Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del Municipio en México*. México: UNAM, 1979, pp. 18-29.

necesidades de los municipios.⁶⁴ De ese debate surgió un texto sucinto y que hasta cierto punto “confunde” lo municipal con lo estatal; refiere las características básicas del llamado “Municipio Libre” y luego nos habla de los Ejecutivos y Legislativos estatales.

El texto original de nuestra Norma Fundamental, la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, se refería al asunto municipal del siguiente modo en su numeral 115 y, por supuesto, desde entonces, en su Título Quinto (el cual entonces era “de los Estados de la Federación” y hoy habla “de los Estados de la Federación y el Distrito Federal”):

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídicas para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

⁶⁴ Sobre el tema, Carlos Quintana relata detalladamente el debate sobre la hacienda municipal en el Constituyente de Querétaro de 1917. Quintana, *op. cit.*, pp. 85-93.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de cada Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará a un Diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Como se puede observar, el texto preceptivo constitucional sobre el ámbito municipal era mucho más sucinto que el que hoy manifiesta la Ley Suprema; en la actualidad este numeral es uno de los preceptos más extensos de nuestra Constitución.

2.2 Recuento histórico de las reformas al artículo 115 constitucional

Las consecuentes reformas al mismo se dieron en 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, 1999, 2001, 2008 y recientemente en 2014.⁶⁵ Siendo las más relevantes para la agenda municipalista las correspondientes a 1953, 1983, 1999 y, especialmente sobre el tema que versa este trabajo, la respectiva del año 2014.

Aquí se habrán de reseñar las últimas señaladas por la relevancia de las mismas, no porque las otras no tengan importancia, pero se reducen a temas de técnica legislativa o redacción jurídica, que no cambiaron mucho el fondo de la realidad

⁶⁵ Para revisar el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las sucesivas reformas a éste hasta 2010, un texto bien sistematizado al respecto es el de Roberto Rives Sánchez, *La reforma constitucional en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010. En específico sobre este tema, ver pp. 316-326.

municipal desde lo constitucional, a diferencia de las enfatizadas. Se agrega también la de 1933 por su carácter descriptivo relevante.

En 1933 se mencionó la conformación del Ayuntamiento en la Norma Fundamental: presidentes municipales, regidores y síndicos. Éstos habrían de ser electos popularmente de forma directa y la reforma estableció con precisión que no podrían ser reelectos para el período inmediato. Esta reforma resultó importante pues se aclara una conformación homogénea para todos los municipios del país, que puede variar de acuerdo a sus necesidades de representación, a partir del número de habitantes de cada municipio o determinaciones legales que se prevén a nivel local, pero la conformación de los Ayuntamientos debe ser esencialmente la misma. Además, para el propósito de este trabajo resulta de la mayor importancia, pues la Ley Suprema desde su inicio de vigencia en 1917 no dejaba claramente estipulado que estaba prohibida la reelección en el orden de gobierno municipal, de tal forma que esta reforma de 1933 así lo precisa y por ello es que hasta la fecha no podía siquiera modificarse a nivel local en ninguna parte tal mandato constitucional.⁶⁶

En la de 1953, se “especializa” la fracción I, que antes incluía también el mandato constitucional en torno a las gubernaturas y las legislaturas locales. El limitar la temática al ámbito municipal significa de forma interpretativa darle un lugar preponderante y único a lo municipal, es decir, que “se merece” su propio e independiente apartado en la Norma Fundamental, trasladando a otro numeral lo relativo al orden de gobierno estatal. La apreciación minúscula pero importantísima que aún prevalecía en ese momento, que es que “el Municipio será administrado” por el Ayuntamiento, cosa que ya previamente se especificaba, sigue asentando que la administración pública municipal sería encabezada por el órgano colegiado. También, de acuerdo con lo señalado por Quintana, se hizo homogéneo el texto de este artículo con la reforma del artículo 34 constitucional correspondiente al voto de la mujer.⁶⁷

⁶⁶ Quintana, *op. cit.*, p. 94.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 94.

Durante el período del presidente Miguel de la Madrid, por razones de control político según algunos autores, se propuso una agenda descentralizadora para amainar los efectos de desgaste en el sistema político de partido hegemónico. De alguna forma, descentralizando se buscaba seguir teniendo el control.⁶⁸ Es por ello que entre todas las reformas realizadas al inicio del período presidencial en comento, en 1983, se planteó una reforma municipal que resultó de enorme valía para sus atribuciones tanto políticas, como en materia fiscal y de servicios públicos, asimismo específicamente lo relativo al tema urbano, que como se puede observar, es un asunto de la mayor relevancia cuando de autonomía municipal se habla. De hecho, como bien observa Carlos Quintana, cambió casi por completo el texto del artículo 115 constitucional, al retomar las aspiraciones del municipalistas, a partir de las consultas populares realizadas *ex profeso* e impulsadas por De la Madrid.⁶⁹

En 1999, se ahondaría el tema de la autonomía municipal desde el ámbito político y administrativo, además de fortalecer y aclarar las definiciones relativas a la Hacienda Municipal, el desarrollo urbano y la prevención del delito a través de las policías municipales. Todo lo anterior ayudó para entender mejor la injerencia del orden de gobierno municipal, pero la mayor trascendencia en esta reforma se encuentra en el cambio de una sola palabra, pero que cambia todo el sentido de la relevancia de los Ayuntamientos. Desde 1999, el precepto constitucional dicta que cada municipio será “gobernado” y ya no sólo “administrado”, como refería previamente a esta reforma. El que se le “otorgue” constitucionalmente el rango de gobierno dispuso cualquier duda teórica, que hasta entonces prevalecía en el debate académico, sobre si se podría equiparar al ámbito municipal a una descentralización administrativa. Desde entonces, se debe tener muy claro que es un orden de gobierno, inserto en un esquema federalista, que implica una organización de unidad subnacional con autonomía y libertad interna de gestión. El Ayuntamiento no sólo administra, sino que ese colectivo es gobierno dentro del

⁶⁸ Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 25-29.

⁶⁹ Quintana, *op. cit.*, p. 95.

territorio municipal, es un órgano colegiado de gobierno, dirige y conduce políticamente los destinos de los habitantes del municipio. La cabeza de la administración pública es el presidente municipal, en su carácter de Ejecutivo municipal, pero en conjunto, en pleno, el Ayuntamiento ejerce el gobierno.

Recientemente, en el año 2014, las implicaciones de la posibilidad de reelección de los Ayuntamientos son de la mayor trascendencia para la agenda municipalista, pero sobre todo para el mejoramiento de la rendición de cuentas y la entrega de resultados por parte de las administraciones públicas municipales. Más adelante se profundizará en este análisis.

El ahondamiento y especificación de las disposiciones constitucionales ocurridas en las reformas posteriores a 1917, particularmente hablando del artículo 115, como bien dice Roberto Rives para el caso de toda la Constitución, “si bien ya no es la misma que la que actualmente está en vigor, tampoco es radicalmente diferente”⁷⁰, ya que iba en consonancia general con el espíritu original de nuestra Norma Fundamental. Sin embargo, hay que considerar que cuando el trabajo de Rives vio la luz era el año 2010; la última reforma de 2014 sí cambia esencialmente los propósitos instaurados en la Constitución de 1917. Introducir la posibilidad de la reelección es un cambio fundamental para nuestro aparato institucional, porque contraviene uno de los principios que dieron sentido a la lucha revolucionaria de 1910, que fue precisamente el de la “no reelección”. Empero, se considera pertinente, ya que las circunstancias exigen una modificación del régimen en función de los tiempos democráticos del país, en donde la funcionalidad del sistema no satisface a la población. No obstante, resulta pertinente mencionar que con respecto al numeral 115, esta reforma sí representa un cambio de perspectiva ideológico-histórica con respecto al texto original de nuestra Constitución.

⁷⁰ Rives, *op. cit.*, p. 32.

2.3 Orden de gobierno (1999) y reelección (2014)

Clave para la consolidación de lo que es hoy en día el municipio fue la reforma de 1999, que le otorgó expresamente el carácter de orden de gobierno, al manifestar que el Ayuntamiento gobierna al municipio y no solamente lo administra. También clave para lo que se convertirá el municipio mexicano del futuro fue la reciente reforma de 2014 en la que se prevé la posibilidad de reelegir a los Ayuntamientos por un período más, mientras que su duración sea de 3 años, siempre y cuando sea por la misma coalición o partido que los hayan postulado la primera vez.

En 1999 ya se había presentado un importante número de alternancias a nivel municipal; la oposición al partido hegemónico (PRI) había conseguido importantes victorias en ese ámbito, particularmente entre 1996 y 1997. De hecho, muchos estudiosos afirman que el cimiento para la alternancia política a nivel federal, y de algún modo la democratización plena del país (al menos en el aspecto electoral), se originó en lo municipal. En consecuencia, la agenda municipalista tomó un fuerte impulso para lograr el fortalecimiento de esta institución. Un tema clave es que no sólo quedará su función en un carácter meramente administrativo, sino que los municipios fueran verdaderos órdenes de gobierno.

Carlos Quintana dice que esta reforma publicada en el Diario Oficial el 23 diciembre de 1999 fue producto de un amplio consenso de las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. Asimismo, dice sobre la reforma de ese año que:

Contiene importantes transformaciones del precepto; establece al ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; señala reglas más claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del Municipio; detalla con mayor precisión las funciones y servicios públicos a cargo del municipio; finalmente, precisa de mejor

manera los aspectos hacendarios municipales, así como otra serie de pormenores administrativos.⁷¹

Como ya se observó previamente, el gobierno es esencialmente la dirección pública o política de los asuntos de la colectividad social o el “pueblo”, entendido como la agrupación de personas dentro de un ámbito espacial de validez llamado territorio. Implica un grado de autonomía para la toma de decisiones públicas, lo cual en el caso de la mera descentralización administrativa no ocurre.

Así, al disponerse plenamente al municipio como un orden de gobierno, es que el manejar una idea de “niveles” cualitativamente hablando resulta impropio, ya que la Ley Suprema de nuestro país no distingue en ese sentido entre los órdenes de gobierno, que como ya se ha revisado tienen distintas atribuciones y sus ámbitos espaciales de validez son distintos; unos circunscritos en otros, sin duda, pero ninguno de mayor jerarquía que otro en función de sus competencias exclusivas. Esta apreciación podía estar en duda cuando el municipio sólo era “administrado” por el Ayuntamiento. Sin embargo, con la reforma de 1999 para darle un contexto gubernativo al municipio, entonces no queda lugar a dudas que no sólo es una descentralización de facultades administrativas, sino que los municipios tienen derecho a dotarse a sí mismos de un gobierno interno particular y exclusivo a través del órgano colegiado determinado para proveer de esa dirección política. Los bandos municipales y los reglamentos de la administración pública municipal son ejemplos de estos tiempos de ordenamientos que se dan a sí mismo los municipios.

Con motivo del Pacto por México, promovido por el presidente de la República Enrique Peña Nieto, desde el inicio de su administración, se sugirieron una serie de reformas de amplio calado para el país. Una de ellas fue la llamada “reforma político-electoral”. Después de la consolidación de otras reformas, la político-electoral se impulsó a partir del contexto electoral vivido en 2013 y se concretó a finales de aquel año, cuando el Congreso de la Unión la aprobó finalmente. Finalmente, se publicó en febrero de 2014, cambiando especialmente un principio

⁷¹ Quintana, *op. cit.*, p. 100.

constitucional prácticamente dogmático: la no reelección. Aquí se debe mencionar que estudios de opinión pública mostraron que al momento de su discusión en el Legislativo incluso la mayoría de los mexicanos estaban en contra de la modificación de ese principio histórico y “machacado” en la *psique* colectiva por décadas. No obstante, prácticamente todas las bancadas de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión coincidieron en la pertinencia de esta reforma y así lo hicieron: la reelección sería factible para los legisladores federales y locales, así como para todos los ayuntamientos del país.

Hay que señalar enfáticamente que el principio histórico de no reelección originalmente versaba únicamente sobre la presidencia de la República. Francisco I. Madero enarboló el lema de “sufragio efectivo, no reelección” como una crítica a los más de treinta años que se mantuvo Porfirio Díaz en el poder, los últimos reeligiéndose de forma consecutiva por varios períodos. De hecho, no fue sólo el caso de Díaz, sino que hubo otros presidentes de la República que ostentaron el cargo en múltiples ocasiones: Benito Juárez y Antonio López de Santa Anna, por ejemplo. Luego entonces, de algún modo el llamado de Madero era más bien el de garantizar la rotación de las élites, especialmente en cuanto a quien ostentare el Ejecutivo del país. Sin embargo, la no reelección como principio emanado de la Revolución Mexicana no era un tema relativo a los otros órdenes de gobierno, como ya se observó previamente fue hasta 1933 cuando se reformó la Constitución para incluir en la no reelección a todos los otros cargos de elección popular: diputados, senadores, gobernadores y ayuntamientos.

Eso sí, esta prohibición generalizada de la reelección fue un elemento clave para la consolidación del sistema de partido hegemónico promovido por Plutarco Elías Calles con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, que al aglutinar en su seno a todas las fuerzas políticas regionales en una sola organización política, aunado a este tipo de arreglos institucionales, centralizó de forma significativa el poder en México. La dependencia en las disposiciones partidistas para la obtención de un nuevo cargo de elección popular hacían que la clase política se alineara a estas disposiciones y no necesariamente a la voluntad popular. Asimismo, al ser el Presidente de la República el jefe real del Partido de la

Revolución su poder se acrecentaba de tal forma que la mayoría de los actores políticos debían alinearse a su mandato para poder desarrollar una carrera política exitosa. No es que el Ejecutivo fuera omnipotente, diversos autores han señalado que pese a ser el “fiel de la balanza” o quien tomaba la decisión final, siempre había una auscultación de la opinión de las diversas fuerzas políticas que coexistían al seno del partido hegemónico. Aunque, al final del día, en el arreglo de aquel sistema. la toma de decisiones jerarquizadas con un líder definitivo en el Presidente de la República propiciaría un contexto político mayormente supeditado a las disposiciones de esta instancia.

Así funcionaría el sistema sin mayor divergencia durante todo el período que el Partido de la Revolución (PNR-PRM-PRI) gobernó al país. Hubo varios intentos fallidos de promover la reincorporación a la Norma Fundamental de la reelección al cabo de los años. Si bien, como ya se vio, en el sexenio de Miguel de la Madrid hubo un movimiento favorable a los municipios, que contó con su beneplácito, pero siguió sin tocarse el elemento de la reelección a nivel municipal. Sin embargo, en el ocaso del sistema de partido hegemónico, precisamente la mayor presencia de la oposición en los municipios empujaron una agenda para mejorar el desempeño de este orden, que se concretaría en la reforma de 1999 antes revisada, pero no había luces aún con respecto a la reelección.

Hay que señalar en este recuento histórico-jurídico que la alternancia política alcanzada en el año 2000 con la derrota del Partido Revolucionario Institucional por el Partido Acción Nacional, tras 71 años en el poder. El PAN fue un partido histórica y abiertamente pro-reelección, pero al acceder al poder no propició de inmediato esta agenda. Fue hasta febrero de 2005, hacia el final del sexenio de Vicente Fox Quezada, que el tema de la reelección legislativa estuvo presente en la discusión del Congreso de la Unión y no prosperó; en una votación muy cerrada, con la oposición del PRI y el apoyo del PAN y el PRD, la reelección (en ese caso, sólo legislativa) siguió prohibida. No se tocaba aún el tema de la reelección de ayuntamientos.

También es importante mencionar que más adelante, en diciembre de 2009 hubo un intento por parte del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa por insertar al debate legislativo el tema de la reelección, al enviar una iniciativa de reforma política. En esta propuesta de reforma se contemplaba la reelección de los legisladores federales por períodos de hasta un máximo de doce años; asimismo, se eliminaba la prohibición de reelección a nivel local y se dejaba a las legislaturas locales la decisión sobre el tema. En esa ocasión, el PRD no comulgaba con la propuesta, el PAN estaba abiertamente a favor y el PRI mantenía una apertura sobre el tema y hasta cierto punto estaba mostrando simpatía hacia ello.

Finalmente, en el marco de las reformas propiciadas por el presidente Enrique Peña Nieto y acordadas con todas las fuerzas políticas del país, en diciembre de 2013 las Cámaras de Diputados y Senadores aprobaron permitir la reelección para el ámbito legislativo, tanto federal como local, así como para los integrantes de los ayuntamientos. Esta reforma incluía otros temas, como la creación del Instituto Nacional Electoral. En el Senado, la reforma fue aprobada por 105 votos a favor, 15 en contra y una abstención; en la Cámara de Diputados se aprobó en lo general con 409 votos a favor, 69 en contra y tres abstenciones esta reforma político-electoral. La oposición a la reforma estuvo entre los legisladores de izquierda: algunos del PRD, el PT y Movimiento Ciudadano. Finalmente, esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, con lo cual el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral” entró en vigor.

Es importante señalar que la reelección de diputados federales y senadores tendrá vigencia para aquellos que sean electos a partir del 2018, según el artículo décimo primero transitorio del Decreto citado. Mientras tanto, de acuerdo con el artículo décimo tercero transitorio, correspondiente a la reelección de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la reforma no será aplicable a los que fueron electos en cuanto entró en vigor el Decreto, por lo cual aquellos que sean electos en 2015 podrán ser reelegidos. Es el mismo caso de los ayuntamientos, que son el tema del presente texto, sobre los cuales habla el

artículo décimo cuarto transitorio, que a continuación se transcribe:

DÉCIMO CUARTO.- La reforma al artículo 115 de esta Constitución en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

Hasta aquí este breve recuento histórico-jurídico sobre el municipio, que nos lleva del origen significativo de esta institución al estado actual de las cosas en materia constitucional sobre el ámbito municipal, que sin duda puede constatarse como cimiento histórico de las instituciones públicas de nuestro país, como aquí se ha podido observar.

CAPÍTULO 3

CONTEXTO ACTUAL DE LO MUNICIPAL: DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS

No es algo nuevo saber que nuestro país tiene una enorme diferenciación en su desarrollo en términos regionales. No es el mismo México el que se vive en el norte, en el centro, en el Bajío o en el sureste. Si regionalmente se ven esas sustantivas diferencias, sólo basta imaginar cómo aumenta la dispersión cuando nuestro punto de partida son los municipios. No es el mismo México el que se vive en Tlalnepantla de Baz en el Estado de México o Monterrey en Nuevo León, al que se vive en Mixtla de Altamirano en Veracruz o Santiago el Pinar en Chiapas. No son las mismas necesidades primarias, que derivan en la pertinencia de determinados servicios públicos básicos, las que tiene Guadalajara en Jalisco que las que tiene Chínipas en Chihuahua. No representa el mismo reto atender la población de Ecatepec de Morelos en el Estado de México (1,656,107 habitantes) a la de Santa Magdalena Jicotlán en Oaxaca (93 habitantes)⁷². En fin, las deficiencias e insuficiencias que se viven a nivel municipal son, desde luego, propiciadas en su mayor parte por las enormes, abismales diferencias existentes entre las localidades de nuestro país.

La presente coyuntura ha permitido desempolvar y retomar diversos temas en el marco de las “reformas estructurales” promovidas por el presidente de la República Enrique Peña Nieto, desde el inicio de su administración. En el marco de esas reformas, se encontró la político-electoral, a la que hay que observar con reservas en cuanto al fortalecimiento del federalismo; un caso en particular es el del nuevo Instituto Nacional Electoral, que ocupa el sitio del Instituto Federal Electoral. De entrada, conceptualmente, el uso de la palabra “nacional” en lugar de “federal” ya sugiere mucho, especialmente si se considera que es en los Estados centralistas donde se ha ocupado mayormente ese término.

No obstante hay que reconocer de una enorme valía la introducción de la reelección para la pista legislativa y, enfáticamente para el tema de este trabajo,

⁷² Según datos del INEGI provenientes del Censo de Población y Vivienda 2010.

los Ayuntamientos. Hay que mencionar que una propuesta original de este trabajo versaba en torno a proponer la reelección en el orden de gobierno municipal, de tal forma que las gestiones gubernamentales, por un lado, tuvieran el tiempo suficiente para aterrizar sus planteamientos administrativos y de políticas públicas, y por el otro, sirviera como una forma de vincular más sentidamente la acción de gobierno a las demandas ciudadanas a través de la posibilidad de premiar con su continuidad o castigar con no ratificar a las administraciones municipales.

Sin embargo, la realidad de los tiempos políticos de México, expresada en la reforma de 2014 del artículo 115 constitucional, superó a esa propuesta original que motivaba el presente trabajo (afortunadamente superada, a criterio del autor, aunque con observaciones que deben realizarse). Ahora, hay que esperar a ver cómo resuelven las legislaturas locales para que tanto en las constituciones de los estados como en sus leyes relativas a lo municipal hagan operante lo que ya establece nuestra Constitución.

3.1 El modelo federalista

Antes de entrar de lleno al análisis de los detalles del modelo federalista mexicano, es pertinente revisar el concepto mismo de federalismo. Según Ignacio Molina, el federalismo es un “sistema o principio de organización territorial de un Estado por el que las unidades políticas de que se compone se reservan un alto grado de autogobierno, que queda garantizado. Al mismo tiempo, estas partes se subordinan a un poder central para la gestión de ciertas competencias esenciales.”⁷³

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano habla de una realidad que se mantiene vigente en el contexto actual del país con respecto a nuestro modelo federalista: “(...) aunque el federalismo se haya mantenido como bandera política, lo cierto es que sólo existió en los textos constitucionales, ya que, en la práctica, la república acusó rasgos profundamente centralistas. Éstos se mantienen hasta la fecha, a pesar de que en los textos jurídicos la república mexicana es federal. La

⁷³ Molina, *op. cit.*, pp. 53-54.

constitución del Estado nacional sólo pudo lograrse federalizando la administración de la justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etc.”⁷⁴ Se concuerda con esta apreciación, que se ha reencauzado en los últimos años, como veremos enseguida.

Tras la alternancia política en el año 2000, no hubo un cambio significativo en la institucionalización de las relaciones entre órdenes de gobierno; lo que ocurrió fue que la jefatura política de la mayoría de los gobernadores de los estados ya no la ostentaba el Presidente de la República, pues estos militaban en partidos diferentes. Eso propició la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), como un foro de encuentro de los titulares de los Ejecutivos estatales, que buscan -a su dicho- un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal. Si bien sus decisiones no son vinculantes, se manifiestan como propuestas de voluntad política, y sobre todo se convierte en un grupo de presión efectivo y coordinado para ese orden de gobierno. Asimismo, se consolidaron asociaciones municipalistas, que aglutinan a los municipios por partido político gobernante y una Conferencia Nacional donde todos, sin distingo partidista, convergen.

Estas organizaciones donde se coordinan los representantes de los ordenes de gobierno estatal y municipal sugirieron la posibilidad de una más amplia y contundente participación de ellos en el contexto federalista mexicano, frente a lo que fue la preponderancia histórica de la Federación por sobre las entidades federativas y los municipios. Sin embargo, la pérdida de la jefatura política de facto que los gobernadores tenían en el Presidente de la República, haría que los gobernadores adquirieran un cierta libertad que en algunos casos los llevó a excesos inadmisibles en un contexto democrático. Ya no se diga entre los ayuntamientos y particularmente los presidentes municipales. Por eso es que, de algún modo, en la presente administración del presidente Enrique Peña Nieto se observa que muchos procedimientos y políticas antes cedidas para su ejecución a las unidades subnacionales, parecen estar devolviéndose a la Federación,

⁷⁴ IIJ-UNAM, *op. cit.*, p. 1683.

asumiendo que este orden es el más institucionalizado y por ello menos expuesto a los excesos de los individuos.

Aún cuando existan asimetrías en las relaciones entre la Federación y los otros órdenes, lo que es cierto es que hay competencias exclusivas para cada uno. En ese sentido, hay autores como Jacinto Faya que afirman que hay cuatro órdenes de gobierno en el país reconocidos constitucionalmente: el gobierno federal, el gobierno de los estados, el gobierno del Distrito Federal y el gobierno municipal.⁷⁵ Sin embargo, aquí se coincide con la idea de que, con sus diferencias, el gobierno del Distrito Federal es equiparable al de los estados en función de su condición de entidad federativa, más allá de la distinción entre los estados “libres y soberanos” y el D.F. como asiento de los Poderes de la Unión. Por lo cual, como el grueso de los autores, aquí se considera que el federalismo mexicano se compone de tres órdenes de gobierno: el federal, el de las entidades federativas y el municipal.

Finalmente hay que precisar que pese a las competencias de cada orden de gobierno y la variedad en la distribución de éstas en cada Estado federal, como dice Faya, en todos los Estados federales se comparte el principio esencial de la supremacía de la Constitución. “Es decir, que la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución federal.”⁷⁶

Habiendo delineado conceptos básicos sobre el federalismo, se debe ahondar sobre el desarrollo práctico de nuestra constitucionalidad federalista. Entre los debates vigentes y las disquisiciones propuestas sobre el desarrollo del país, se ha tocado mucho el tema de las carencias ante las que se encuentran los municipios para lograr un desarrollo gubernamental adecuado, para que este desarrollo pueda aportar significativamente al mejoramiento de la calidad de vida de quienes viven en estos municipios. Los problemas son varios y ya se han enumerado en varias ocasiones: escasez de recursos para atender las necesidades de las administraciones públicas municipales; falta de compromiso representativo de los Ayuntamientos; poca profesionalización del recurso humano

⁷⁵ Faya, *op. cit.*, pp. 219-220.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 20.

en los gobiernos municipales; instituciones públicas débiles y con acotado margen de gestión y operación; poca autonomía real en la toma de decisiones; recientemente también la insuficiencia del ámbito municipal en materia de seguridad pública para prevenir el delito; en fin, una serie de problemáticas que dificultan hacer realidad un ejercicio administrativo con el que se pueda cumplir con el mandato constitucional del llamado Municipio Libre.

Victoria Rodríguez resume en términos teóricos la anterior problemática, enmarcada en el federalismo *sui generis* de nuestro país, del siguiente modo: “El modelo de las relaciones intergubernamentales en México, caracterizado por el fuerte dominio de los niveles superiores de gobierno y por la dependencia casi completa de los niveles inferiores, no permite fácilmente la autonomía municipal.”⁷⁷ Lo cual nos remonta, desde luego, a una confusión teórico jurídica de lo municipal: nuestra Constitución nunca señala la existencia de “niveles” de gobierno, por lo que los gobiernos más bien se constituyen en ordenes, cuya autoridad es ejercida en distintos espacios territoriales y por supuesto con distintas competencias y capacidades, pero no podemos sostener ni sugerir de *iure* una preponderancia jerárquica de algún tipo entre ellos. Por lo demás, la afirmación de la autora es importantísima, pues nos remonta a la *praxis* político-administrativa del país, donde efectivamente el gobierno federal centraliza la mayoría de las facultades gubernamentales y deja de forma residual algunas de ellas a las entidades federativas, aun cuando exista un ordenamiento constitucional y legal preciso para ello. Dentro de esta distribución de facultades y competencias, así como las llamadas “relaciones intergubernamentales” de las que habla la autora mencionada, los municipios terminan tan acotados que la “libertad” que les otorga la Constitución, en los hechos, es prácticamente nula ante la imposibilidad de llevarla a cabo con medios propios.

Indudablemente, el fortalecimiento de los gobiernos municipales tiene una enorme relevancia para apuntalar variables como el desarrollo económico y social en nuestro país. Entonces, como ya se ha mencionado en el presente trabajo y así se

⁷⁷ Rodríguez, *op. cit.*, p. 73.

propone, este fortalecimiento pasa de inicio por lo político, en cuanto a posibilitar que la democracia se consolide desde las localidades. Un problema clave al respecto es justamente que no hay un compromiso acertado en representación política municipal para atender las necesidades de los habitantes del municipio, ya que carece de incentivos para hacerlo. Por otra parte, también se refiere a las capacidades internas de los municipios para dotarse de los recursos necesarios para habilitar una administración pública consistente y con ello conseguir el progreso de sus comunidades. En este sentido, los recursos no sólo se refieren a lo económico, sino también a lo administrativo.

Mucha de esta dinámica se encuentra imbuida en que se percibe al gobierno municipal como el “nivel más bajo” dentro de los distintos ordenes de gobierno que tenemos en nuestro federalismo. Pero justamente es eso: un orden de gobierno. Si bien en términos de jurisdicción territorial efectivamente es un nivel inferior, ya que gobierna a menos población que los otros, nuestra Norma Fundamental no distingue entre ellos, dándoles una preponderancia o jerarquía, es entonces que podemos ver que partimos de una falsa apreciación de dónde se ubica el municipio, política y administrativamente hablando, en el concierto nacional. No hay una sujeción ni sometimiento a los otros órdenes de gobierno, sino que claramente el municipio tiene un ámbito autónomo en el que desarrolla su ejercicio, aún cuando existan concurrencias o necesidades de coordinación.

Con toda vehemencia, Eduardo López Sosa resume el aspecto federalista del municipio, aunado a su relevancia básica dentro de nuestras instituciones, en las siguientes líneas: “El municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los estados de la federación deben acatar y, por lo mismo, el municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del gobierno del estado o de la federación.”⁷⁸

⁷⁸ López Sosa, *op. cit.*, p. 82.

3.2 Deficiencias en el aspecto político del municipio

Desgraciadamente, entre un federalismo mal desarrollado y un velado centralismo dentro de esos márgenes, el municipio ha gozado de pocas revisiones en tanto gobierno fundamental para el bienestar de los mexicanos; en principio, mucho se podría poner en duda su capacidad de autodeterminarse, si nos avocamos al supuesto principio de “Municipio Libre” emanado de nuestra Norma Fundamental. En la medida en que las demandas del municipio no sean formuladas, escuchadas y aterrizadas de forma autónoma y libre jamás podremos ver un desarrollo profundo de las personas.

¿Cómo podemos esperar que se esgrima y defienda una real autonomía si las autoridades municipales no se comprometen cabalmente con esta causa? Hasta la fecha, los incentivos de los integrantes del Ayuntamiento están alienados a favor de las decisiones cupulares partidistas, que son las que los llevan a las respectivas candidaturas, y no a favor de lo que los habitantes municipales requieren y exigen.

Si bien mucho se ha hablado de la necesidad de transformar la dinámica administrativa o las condiciones fiscales, que sin lugar a dudas afectan a los municipios, se considera que el origen del problema está en la falta de responsabilidad y compromiso de las autoridades municipales para garantizar que las demandas ciudadanas se conviertan en políticas públicas que puedan implementarse.

Hay factores que no ayudan en esta problemática: lo corto de la temporalidad de las administraciones municipales; la conformación del Ayuntamiento a partir de planillas y no en elecciones directas para todos sus integrantes, lo cual los obligaría a hacer campañas directas para acceder a sus cargos; hasta hace poco, la imposibilidad de la reelección complicaba la posibilidad de premiar o castigar al gobierno municipal en turno. No obstante, relacionado con este último punto habrá que revisar los alcances de la reciente reforma constitucional, que ya permite la reelección pero la deja en manos de las legislaciones locales. Habrá que revisar lo que ocurre a futuro en cuanto a lo que legislen y reglamenten los Congresos

locales en materia municipal. Si bien la Constitución ya da un parámetro bien claro sobre cómo funcionará el tema de la reelección, ¿será ésta una verdadera salida a la problemática vigente?

Más adelante habrá de profundizarse en estos temas. No obstante, aquí hay que señalar que la reelección en sí misma (tal cual se prevé en la reforma al artículo 115 constitucional) no garantiza nada si siguen prevaleciendo las decisiones partidistas cupulares para la postulación de candidatos, como se observa en el texto constitucional, ya que la posibilidad de reelegirse en un cargo depende de que la misma coalición de partidos o uno de ellos postule nuevamente al candidato. Es decir, una de las principales deficiencias en el aspecto político sigue vigente. Aunque hay que aclarar que se refiere a una deficiencia en el sentido de representatividad popular, no a una desdén por la política partidista. La participación dentro de un partido político a la vez propicia varias cosas positivas en los individuos políticos (identidad ideológica, capacitación para lo político, organización, cohesión regular en el ámbito legislativo, entre otras), pero desafortunadamente lo que se ha observado es que esta preponderancia de los partidos en la postulación de candidatos sólo ha propiciado el garantizar la carrera política particular replegándose a las decisiones cupulares y no a las necesidades sociales.

3.3 Distribución fiscal y capacidad administrativa

El pendiente más importante que tiene el Ayuntamiento en la realidad actual es ser verdaderamente útil para los fines que fue constituido: poder atender las demandas cotidianas de los habitantes en su jurisdicción, como orden de gobierno más cercano. Así, es importante dimensionar esta última afirmación a toda cabalidad: en el municipio es donde surgen las peticiones más apremiantes, las que impactan de forma sustantiva en la vida de las personas. Muchas veces las políticas públicas de los ámbitos tanto estatal como federal son imperceptibles para la población en general; sin embargo, las políticas municipales están originadas en lo que influye directamente a las personas. Las políticas públicas

municipales como los servicios públicos, las obras, la normatividad en usos de suelo y giros mercantiles, la dotación del servicio de agua potable y la prevención del delito afectan la cotidianeidad de los habitantes asentados en el territorio municipal y tienen su referente inmediato para atenderlas en el orden de gobierno municipal. Con base en lo anterior, la necesidad es evidente, el Municipio requiere de una cantidad mayúscula de recursos económicos y, no obstante que ahí se generan, recibe la menor parte de lo recaudado a nivel nacional. Además, en la mayoría de los casos, cuenta con pocas herramientas para que los impuestos inmobiliarios, que están bajo su encomienda, puedan ser recaudados de forma eficiente y suficientemente amplia para que sean los ingresos propios los que financien la función administrativa del gobierno municipal.

En el caso mexicano, la distribución fiscal es abrumadoramente favorable al gobierno federal, quien termina resultando “paternalista” con respecto a los otros ordenes de gobierno. Si observamos que en la gran mayoría de los municipios su viabilidad financiera está supeditada a las participaciones y aportaciones federales que le son entregadas y no a los recursos recaudados de manera propia, ese “paternalismo” es evidente. Aquí hay una reflexión para pensarse: debería dotarse de mayores recursos a los municipios, si no seguirán siendo instancias acotadas para su funcionamiento integral, impidiéndoles ofrecer soluciones adecuadas y consecuentemente limitando los desarrollos locales.

Y la trascendencia de lo antes dicho está en que si se quedara aislado en el territorio de un municipio alejado, posiblemente el problema no sería grave; la gravedad está en que en lo global el acotamiento fiscal de lo municipal redunde en la falta de desarrollo nacional. Al no disponer de recursos suficientes, este orden de gobierno se ve acotado en su mandato constitucional y cualquier tipo de aspiración funcional, y esa función no es otra cosa que la atención de exigencias ciudadanas a problemáticas de primera mano. Justamente ahí es donde empieza la cadena de malas reacciones administrativas para lograr que este país pueda alcanzar un desarrollo equilibrado y equitativo, que beneficie a las grandes mayorías.

Muchas veces se ha argumentado que no se le entregan más responsabilidad fiscales a los municipios, porque carecen de la infraestructura y los recursos humanos profesionales y suficientes para atender esa tarea. La realidad mucho se ha encargado de reiterarnos esto, al constatar una serie de dispendios y malversaciones a nivel municipal, las cuales se han reseñado en los últimos años. Pero seguir evitando la “libertad” municipal es seguir sometiendo a una posición dependiente a los municipios; no le damos valor a lo que no nos cuesta. Quizás este posicionamiento subsidiario debe prevalecer en los municipios más rezagados, pero en las grandes ciudades con aparatos administrativos consolidados la ley debería prever una adecuación distinta, obligando al gobierno municipal a hacerse cargo de su propio financiamiento de una forma más amplia que en la actualidad.

La falta de capacidades administrativas, estrechamente vinculadas al financiamiento proveniente del aspecto fiscal antes reseñado, son las que detienen la marcha apropiada del municipio. Si se redistribuyeran las competencias recaudatorias, se rompería con la dependencia económica. Hay que admitir que eso representaría una amenaza en el sentido político para la preeminencia de la Federación, la que ha tenido aversión a descentralizar por razones históricas, pero también prácticas. De origen ocurrió porque el conflicto emanaba de luchas políticas entre caciques o entre dinámicas ideológico-políticas regionales opuestas entre sí a sus intereses particulares; más tarde, porque para el adecuado funcionamiento del régimen posrevolucionario de partido hegemónico, se necesitaba del control de todas las partes en todos los ordenes de gobierno. Sin embargo, en la actualidad, el tema es uno de preocupación reiterada por la insolvencia que muestran varios gobiernos estatales y municipales frente al *expertise* y capacidad del ejercicio administrativo que se observa en el ámbito federal.

Como se observó en un capítulo anterior de este trabajo, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena lo relativo al municipio; en su fracción II desarrolla el tema de la administración pública en específico, donde refiere que los municipios tienen autonomía para regularse

administrativamente, pero siempre en consonancia con la legislación estatal. De algún modo, se entiende que debe existir un marco común a todos los municipios que territorialmente conjuntos forman a la entidad en cuestión, por ello este tema en específico no atenta contra la así llamada autonomía municipal. Además, son muy pocas las legislaciones estatales que son rígidas al respecto. Es decir, la mayoría de las legislaciones estatales sobre lo municipal consideran un marco mínimo para la administración pública municipal, pero dejan en libertad a los municipios para determinar su propia estructura administrativa. Las legislaciones que manifiestan a detalle la estructura que debe tener la administración pública municipal suelen señalar que en caso de no contar con los recursos suficientes o considerar innecesarias ciertas dependencias para la naturaleza del municipio, pueden concentrar funciones.

Así entonces, parece que no es específicamente un tema de cómo se organizan administrativamente los Ayuntamientos, sino que es la insuficiencia económica para darle herramientas a la organización del gobierno municipal la que genera condiciones de inoperancia en muchas de las municipalidades de este país.

De acuerdo con la fracción IV del artículo 115 constitucional, las principales fuentes de ingreso que tienen las administraciones municipales son: 1) los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria y trámites correspondientes; 2) las participaciones federales; y, 3) los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos municipales. Y de ahí, como ya se mencionó, se ha observado que la gran mayoría de los municipios se encuentran sometidos a los vaivenes de las participaciones federales y no a lo que ocurra en sus propias arcas municipales.

Entonces, el problema es ése, que al final del día, si bien existen convenios de coordinación fiscal, los gobiernos estatales y sobre todo los municipales dependen de forma amplia en los recursos que les otorga el gobierno federal a través de esos acuerdos. Por otra parte, la imposibilidad de establecer contribuciones de forma autónoma también merma la capacidad de reacción de los gobiernos municipales.

Aunado a lo anterior, también se ha identificado una problemática referente a las facultades concurrentes que se traslapan entre los otros ordenes de gobierno y el municipal, como por ejemplo la seguridad pública, los asentamientos humanos, la protección civil, entre otros; en estos casos no hay una participación enteramente relevante por parte de las municipalidades. En los hechos, estas facultades son residuales para los municipios; aquí sí sus actos “autónomos” dejan de serlo en la medida en que se encuadran obligadamente en legislaciones de otro orden de gobierno o requieren aprobaciones o vistos buenos de otras instancias que no son del orden municipal.

Por lo inmediatamente antes expuesto, se nos sugiere que debemos considerar seriamente la posibilidad de incrementar las competencias de los municipios en temas que podrían redundar en una verdadera autonomía que detone su desarrollo de forma local, como la educación o la administración de infraestructura, como ocurre con otros países. Esto ayudaría a darle mejor cauce a estos servicios, dado que las autoridades encargadas de ellos serían justamente las que conocen de primera mano la dinámica local. Si se pudiera trascender de ser meros gestores ante otras instancias a verdaderos administradores de las actividades de calado público en sus propios territorios, se podrían atender las peticiones ciudadanas de forma más directa e inmediata. De ahí que se requiera urgentemente del fundamento normativo para la acción administrativa y la solvencia económica para realizar estas obras, servicios y acciones desde los municipios.

3.3.1 Profesionalización y capacitación de los recursos humanos

Aunque ya se mencionaba en el tema anterior, esta problemática requiere de un apartado por sí mismo. Es un asunto administrativo que en la práctica resulta de la mayor relevancia para el devenir de la organización gubernativa y por ello se le enfatiza aquí: el tema de los recursos humanos.

El personal de las administraciones municipales muchas veces no está lo suficientemente especializados para rendir eficientemente, por diversas razones,

pero entre ellas destaca la misma falta de recursos económicos a la que ya se refirió previamente. Los sueldos en las administraciones públicas municipales palidecen cuando se comparan con los otros órdenes de gobierno, ya no se diga frente a la iniciativa privada. Todavía es peor si hablamos de municipios rurales alejados de los centros urbanos regionales. Por eso mismo, la posibilidad de atraer profesionistas o especialistas de las diversas ramas se vuelve cada vez más difícil en un mundo competitivo en el que las aspiraciones de retribución económica son más altas a mayor nivel académico.

Ante esta realidad, sólo queda echar mano de un recurso humano que en algunas ocasiones está poco capacitado para sus respectivos cargos. Una opción factible sería: por un lado, aprovechar las técnicas modernas de formación y desarrollo organizacional para identificar aptitudes en el personal disponible y, por otro, fortalecer al personal con capacitación constante en su ámbito de desempeño laboral, así como ofrecer las oportunidades para llevar más allá su nivel académico, alentando la superación profesional personal de cada individuo. Sin embargo, para el caso de los municipios más rezagados esta opción se antoja todavía alejada de sus posibilidades reales.

Así, con relación a todo lo expuesto, empezamos a percibir que la solución a los problemas del municipio, partiendo de lo que hay, deben ser asumidos con creatividad para salir del bache con los escasos recursos disponibles por el momento. En ese sentido, han surgido propuestas como las formas de gestión indirecta, que apenas han sido revisadas por la teoría administrativa municipal, pero que de sistematizarse y ampliar su práctica, puede convertirse en una opción muy interesante para el desarrollo municipal. Más adelante en este trabajo se revisará esta propuesta.

3.4 Desarrollo urbano municipal

Uno de los principales rubros sobre los que está fincada la acción gubernamental municipal es el relacionado con el desarrollo urbano. Este aspecto puede dar solvencia a la autonomía municipal. Nuestra Constitución contempla estas

actividades en la fracción V de su numeral 115. De hecho, a partir de esta base constitucional, se considera que si hay un espacio en el que se pueda reflejar en algo la autonomía municipal es justamente en ese rubro, ya que las políticas relacionadas al tema están municipalizadas en alto grado. Por ejemplo, el eje rector y documento base para la política urbana es el Plan de Desarrollo Urbano Municipal, el cual tiene carácter de ordenamiento legal. El municipio lleva una participación preponderante en la recaudación del impuesto predial y el desarrollo del catastro con ese mismo objetivo, lo cual lo obliga a tener un padrón claro y detallado que propicie una recaudación amplia. El desarrollo de fraccionamientos, la subdivisión de los predios, la traslación de dominio, los cambios de uso de suelo, las licencias de construcción, entre otros, son elementos clave de la fuerza de una administración pública municipal. Si bien esta normatividad tiene referentes en el estado y en la federación, las autorizaciones fundamentales ocurren en el orden de gobierno municipal.

Un par de reformas constitucionales en 1976 y en 1983 dotaron de esta preponderancia en materia de desarrollo urbano a los municipios, al entender y prever el crecimiento sustantivo de muchos de aquellos eminentemente urbanos, pero sobre todo identificar que la temática relativa a los usos de suelo y las construcciones era una necesidad de carácter cotidiano que debía ser competencia del orden de gobierno municipal.

De hecho, una de las reformas claves para la política pública urbana se dio con la creación de un órgano auxiliar y la dotación de facultades específicas para su tarea que de seguimiento a la planeación municipal, en especial la urbana. Este órgano auxiliar además abreva del mandato constitucional sobre la planeación democrática que versa en el artículo 26 de nuestra constitución: la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, en el caso del Estado de México, se encuentra prevista en el capítulo séptimo de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, en sus artículos 82 al 85. En este organismo se emite la opinión sobre cambios de uso de suelo, densidad, intensidad y altura, que derivan de acuerdos de este órgano colegiado conformado no sólo por autoridades del Ayuntamiento o funcionarios públicos, sino de ciudadanos distinguidos del mismo municipio; es un

procedimiento sin el cual la dependencia encargada del desarrollo urbano de la administración pública municipal no podría otorgar una licencia de uso de suelo, en caso de que este órgano auxiliar se expresara en contrario al cambio solicitado al Plan de Desarrollo Urbano municipal. Si bien existen dictámenes de impacto a nivel estatal y federal, la decisión última se queda en el orden de gobierno municipal.

Desafortunadamente, las azarosas circunstancias actuales han dejado en entredicho esa preponderancia en materia urbanística por parte del municipio, después de los terribles sucesos causados por recientes desastres naturales, y que evidenciaron la omisión o complicidad de las autoridades al permitir que se fraccionara en zonas de riesgo. Hay que observar que se están dando pasos para que el Registro Único de Vivienda se convierta en un velado filtro desde el gobierno federal para la construcción de desarrollos habitacionales, con la suposición de que ello evitará que la corrupción que pudiera permear en los gobiernos municipales derive en autorizaciones de proyectos que no cumplen con características legales o asentados en zonas de riesgo.

Sin embargo, debemos entender que si constitucionalmente el municipio se concibe como la base de la división territorial y de la organización administrativa de las entidades federativas, es ahí donde la apuesta por la política pública en materia de urbanismo y de vivienda debe cimentarse; la razón es sencilla, la casa habitación es connatural a la vida en sociedad, cuya autoridad inmediata en nuestro ordenamiento institucional mexicano es el municipio. Además, hay que considerar que al día de hoy son los gobiernos municipales quienes tienen mayores atribuciones constitucionales y legales correspondientes a los temas del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, donde efectivamente sus decisiones son preponderantes frente a la intervención que pueden tener los otros órdenes de gobierno. Aquí se apoya que las cosas sigan de ese modo. De hecho, es de los pocos aspectos que se pueden constituir en una verdadera defensa a la tan cacareada pero poco concretada “libertad” municipal.

3.5 Algunas opciones para las deficiencias e insuficiencias

¿A qué nos remite toda esta recuento empírico sobre deficiencias e insuficiencias que hemos descrito? A la necesidad fundamental de buscar opciones para fortalecer al orden de gobierno municipal con relación al cumplimiento cabal de su mandato constitucional, pero sobre todo a su razón de ser como autoridad más inmediata.

En la teoría sobre la administración pública municipal se han descrito dos formas distintas de la gestión pública: directa e indirecta. La gestión directa es la tradicional por la cual se llevan a cabo las actividades administrativas, es decir, nos remite a la organización típica de la administración pública municipal. Esta gestión directa se divide a su vez en dos, en la pública y la privada. Pueden considerarse como elementos de la gestión directa pública: la administración pública centralizada, los convenios estado-municipio, los convenios intermunicipales y los organismos descentralizados. Cuando se prestan servicios públicos o actividades administrativas, donde no se requiere el uso del imperio del Estado y pueden hacerse a través de un particular, se prevén las siguientes figuras: la empresa paramunicipal de participación mayoritaria, el fideicomiso público y la asociación intermunicipal.

En cuanto a la gestión indirecta, ésta es la que implica la participación directa del privado en algunas tareas públicas municipales, sin menoscabo del control del gobierno municipal, en aras de una mayor eficiencia en el servicio o la acción. Las formas de esta gestión indirecta que se han observado en los hechos son: la concesión, el convenio de colaboración, el arrendamiento, la gestión interesada, el concierto y la empresa municipal de participación minoritaria.

Entonces, el principio que se pondera al apostar por la gestión indirecta es el de la eficiencia. En su obra sobre organización y gestión municipal, Alejandro Zapata y Oliver Meade se refieren a ese objetivo de lograr mayor eficiencia al involucrar a los particulares, pues observan que “las administraciones han impulsado la posibilidad jurídica y concurrente tendencia práctica de permitir a los particulares

participar en el desempeño de algunas funciones, desentendiéndose así del ejercicio directo de ellas sin mengua de su control.”⁷⁹

Esta actividad indirecta primordialmente ocurre con la prestación de los servicios públicos o alguna actividad administrativa que no implique el ejercicio de la soberanía, como sería el caso de las funciones públicas (por ejemplo, la seguridad). De acuerdo con Zapata y Meade, en las formas de gestión indirecta de prestación de servicio público, “el municipio guarda la titularidad del mismo, pero cede al particular su ejecución.”⁸⁰

Dentro de las distintas formas de gestión indirecta de los municipios han predominado las concesiones y los convenios de colaboración, por lo que sólo se habrá de profundizar en estos dos. Así, los autores ya citados consideran a las concesiones como la figura por la cual “la administración pública encarga la prestación de los servicios públicos, cuyo control, vigilancia y fiscalización le competen, a un particular, quien asume el riesgo de la encomienda a cambio de una remuneración conformada por las tarifas que pagan los usuarios.”⁸¹

También los convenios de colaboración se han constituido como un factor clave para la realización de ciertas actividades administrativas, dadas las condiciones actuales de insuficiencia de recursos propios para los gobiernos municipales. Zapata y Meade definen a la colaboración del siguiente modo: “el municipio junto con la comunidad que lo conforma, en coordinación estrecha, coparticipan en la prestación del servicio público u otra actividad, en cuyo financiamiento, operación, conservación y mantenimiento participan.”⁸² Sobre este tema, reconocen que con la colaboración en particular como técnica de gestión, “el municipio garantiza una activa participación de la comunidad en el ámbito público, un buen funcionamiento y una concientización del beneficio que con ésta se genera.”⁸³

⁷⁹ Zapata y Meade, *op. cit.*, p. 151.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 152.

⁸¹ *Ibid.*, p. 155.

⁸² *Ibid.*, p. 157.

⁸³ *Ibid.*, pp. 157-158.

A este tipo de instrumentos, que se les incluye dentro de las formas de gestión indirecta, se les ha dado una mayor relevancia en la actualidad por la comodidad para las partes y por su potencial administrativo. Por ejemplo, el gobierno municipal en coparticipación estrecha con otros miembros de la comunidad del municipio, específicamente privados, encuentra la posibilidad de realizar actividades públicas que de otra forma se complicarían económica y técnicamente: por un lado, el convenio como un encargo remunerado; por el otro, la colaboración como una coordinación estrecha. A través de éstos, varios municipios del país han encontrado una salida a la escasez de recursos económicos para la dotación adecuada de los servicios públicos bajo su encomienda.

Se requiere, pues, que lo que ha sido un tradición federalista que ha “castigado” presupuestalmente a los municipios, cuando precisamente son ellos los que pueden asegurar el desarrollo del país desde su ámbito, se torne generoso con los necesarios recursos que el municipio difícilmente puede allegarse bajo el ordenamiento actual. Pero si no puede lograrse de forma inmediata, por los retos existentes y ya reseñados, además de la necesidad de una reforma estructural de amplio calado relacionada al modelo federalista, los municipios tienen la obligación de buscar opciones para garantizar cumplir con sus obligaciones, competencias y atribuciones, enfocados en generar bienestar para sus gobernados. Una opción para ello son, por supuesto, las formas de gestión indirecta.

Del mismo modo, es importante que se promueva la corresponsabilidad en las políticas públicas, que de otro modo y dadas las condiciones actuales, no podrían alcanzar el potencial que deberían, pero sobre todo no desterrarán males culturales donde el ciudadano cree que es sola y exclusivamente tarea del gobierno atender determinadas problemáticas. Especialmente se estarían avasallando males sociopolíticos como el clientelismo y la apatía. Hacer copartícipes de su propio bienestar a quienes reciben apoyos del gobierno significa que valorarán más lo obtenido al sentirlo suyo y trabajado por ellos mismos.

En el ámbito público hay que convencerse de lo siguiente: en lugar de dar marcha atrás a procesos descentralizadores probados en todo el orbe, es tiempo de convertirse en decididos impulsores del desarrollo de los municipios como generadores de empleo, productores de riqueza y garantes de hacer realidad la justicia social. Como se ha reseñado, hay opciones a las cuales se pueden recurrir y que la ley permite. En función de ello podemos moldear administraciones públicas municipales que trabajen con solvencia y además impacten positivamente en todo el entorno, generando círculos virtuosos dentro de los distintos sectores de la sociedad: un involucramiento cívico de las personas en las políticas encauzadas a mejorar sus propias condiciones de vida, reconociendo que los gobiernos municipales no pueden constituirse demagógicamente en “mecenas”, sino en generadores de oportunidades, facilitadores administrativos, impulsores del desarrollo con sus propias herramientas.

En pocas palabras, los retos de la administración pública municipal en México deben abordarse con innovación creativa, en tanto no surja una reforma que permita la transformación de este orden de gobierno a uno plenamente solvente. Si los municipios sigan dependiendo excesivamente de los otros órdenes de gobierno, especialmente del gobierno federal a partir de participaciones y aportaciones, es decir, en tanto no cuenten con la recaudación suficiente para que sus ingresos propios les garanticen ser municipios verdaderamente libres, se debe recurrir a otras figuras para consolidar el esfuerzo administrativo municipal. No obstante, un tema clave es la reforma política que obligue a los ayuntamientos a ser verdaderos representantes de la voluntad popular en los municipios.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE 2014 DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y OTROS TEMAS QUE PUEDEN IMPACTAR EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DEL MUNICIPIO

4.1 Texto actual del artículo 115 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Reforma publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la más reciente reforma del numeral 115 de nuestra Carta Magna. Con ello, sigue consolidándose el orden de gobierno municipal. Aquí se considera pertinente transcribir íntegro el texto constitucional vigente relativo a este precepto, con el propósito de dimensionarlo en toda su extensión:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamiento tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones,

que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere al párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno

del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

- III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios público siguientes:
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
 - b) Alumbrado público;
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d) Mercados y centrales de abasto;
 - e) Panteones;
 - f) Rastro;
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
 - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
 - i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios público o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que

éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas

contribuciones. Sólo estarán exentos de los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes

generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y la administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Es lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de favor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

4.2 Análisis de la reforma de 2014 al artículo 115 constitucional: la reelección de los Ayuntamientos

Indudablemente, se ha percibido que la temporalidad de los ayuntamientos ha sido un verdadero obstáculo para que estos no logren detonar significativamente el desarrollo de los municipios que gobiernan, ya que la falta de tiempo desde luego impacta en la operación de las administraciones públicas municipales y la consolidación de un plan de desarrollo municipal y en consecuencia el de toda la plataforma programática.

Antes de definir la reelección, se considera adecuado definir al proceso electoral municipal. José Luis López Chavarría en su obra sobre las elecciones municipales en México lo define del siguiente modo: “una larga fase que comprende desde la preparación de los comicios (registro de electores, la integración de los organismos político-electorales, el registro de candidatos, etcétera), hasta la calificación de los mismos”.⁸⁴ Este mismo autor cita a Quintana, quien define con mayor precisión al proceso electoral municipal como “la serie de actos que

⁸⁴ López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México. Estudio jurídico-político*, 2ª edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 54.

realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos encaminados a elegir, mediante el voto popular, a los servidores públicos que integrarán los ayuntamientos.”⁸⁵ Entonces, el proceso electoral municipal son actos organizados dentro de un contexto democrático y de los cuales emanan las autoridades que integrarán los ayuntamientos, como órganos colegiados de gobierno de los municipios. Es un tema regulado básicamente de forma homogénea en la legislación de cada estado para los municipios que lo conforman. Aunque también existen excepciones, que de igual modo están reguladas, como es el caso de Oaxaca, donde se consideran a parte los procesos mediante usos y costumbres.

Aunque pareciera casi evidente reconocer lo que significa reelegir, su definición resulta imprescindible. Según Dieter Nohlen, la reelección es el “derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario)”.⁸⁶ Podemos observar dos tipos fundamentales de reelección: la inmediata, que permite de forma consecutiva la renovación en el cargo; y, la mediata, que implica la forzosa necesidad de que transcurra un período para volver a ser electo. Asimismo, se puede considerar la temporalidad como otro elemento a considerar en cuanto a la reelección: ésta puede ser indefinida o acotada (a uno o más períodos). La reciente reforma sitúa a la reelección de nuestros ayuntamientos en el supuesto de la reelección inmediata acotada a un solo período más.

En el debate legislativo de nuestro país, desde hace muchos años ya se promovía la reelección (especialmente la legislativa) como una respuesta a la problemática sobre representación política cabal. Más adelante, también se añadiría la reelección consecutiva o inmediata de los ayuntamientos. De hecho hay que reconocer que nuestra Ley Suprema no la prohibía de origen. Sobre esta disposición se propuso con una iniciativa de 1932 y promulgada en 1933, a la par

⁸⁵ Quintana, *op. cit.*, p. 335. También citado en López Chavarría, *op. cit.*, p. 56.

⁸⁶ Nohlen, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política*. México: Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006 p. 1167.

de los primeros esfuerzos de consolidación del Partido Nacional Revolucionario. Esta prohibición de la reelección en el ámbito municipal, en realidad, no fue un principio constitucional original, como sí lo fue en el caso del Ejecutivo federal y que, como ya se mencionó previamente, constituía el único fondo del paradigma revolucionario “Sufragio Efectivo, No Reelección.”

En ese sentido, la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos en un documento promovido en 2007, con el apoyo de la Comisión de Desarrollo Municipal del Senado de la República, al respecto del origen histórico de la no reelección para los ayuntamientos ya planteaba lo siguiente:

(...) el perfil de la institución municipal entre esa época y la actual es muy distinto, considerando el desarrollo democrático del país y en particular de la sociedades municipales, así como las dimensiones y amplitud de funciones que tienen ahora los gobiernos municipales (...)

La profunda transición de la institución municipal y, del otro lado, la no-reelección inmediata de autoridades municipales, junto con el período relativamente breve del Ayuntamiento, se encuentran actualmente en *tensión*. Las segundas restringen a la primera y le imponen elevados costos a la sociedad municipal y a la evolución propia del gobierno y las autoridades municipales.⁸⁷

También es oportuno precisar que la reelección municipal quedó relegada del debate frente a la reelección legislativa por su mayor complejidad. En ese sentido, Fernando Dworak lo ha desarrollado con toda luminosidad: los esfuerzos de estudio sobre la reelección de autoridades municipales han carecido de compilación, sistematización y desarrollo pues la heterogeneidad de este ámbito comparado con el legislativo no hace sencilla esta tarea. No obstante que en

⁸⁷ Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, 2ª edición. México: IGLOM-Senado de la República, 2007 , pp. 34-35.

términos de impacto inmediato y directo puede ser mucho más relevante estudiar, detallar y ahora perfeccionar la reelección municipal que la legislativa.⁸⁸

Por eso, en este trabajo se considera que la posibilidad de la reelección de los ayuntamientos en términos generales puede ser benéfica, ya que de este modo tendrán tiempo suficiente para concluir sus planes y programas, en caso de que la ciudadanía los ratifique para un período más, al mantenerse por un máximo de seis años los distintos ediles que conforman el Ayuntamiento al frente de un gobierno municipal.

Es pertinente señalar que nuestra Constitución ya aclara que esta reelección sólo podrá darse en función al mismo cargo para el que se fue electo originalmente: “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.*” Esto a propósito de que la experiencia previa en el país, a nivel local, se prestó a arreglos institucionales confusos, en los cuales se interpretaba esta disposición de una forma muy laxa, permitiendo, por ejemplo, que un síndico o regidor pudiera ser candidato a presidente municipal para el siguiente período. Durante los pasados años, se presentaron controversias pues algunos estados como Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato y Guerrero permitieron la reelección de los integrantes del Ayuntamiento, siempre y cuando fuese para un cargo distinto al que se ocupaba en el período anterior.

Esta situación fue revisada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cancelando su posibilidad a partir de sendas resoluciones, donde se

⁸⁸ En su conciso pero contundente ensayo “Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales”, Fernando Dworak explica este punto así: “Al contrario, los municipios en México difieren en cuanto a tamaño, extensión territorial, recursos, capacidades y población. Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota al nivel local de un mínimo de atribuciones y procedimientos, la normatividad de los estados varía en cuanto a normas de integración, facultades e incluso duración de mandatos en el caso de Coahuila. Es decir, la enorme diversidad dificulta un estudio detallado y la elaboración de escenarios.”. Dworak, Fernando, “Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales”, en Pérez Noriega Fernando y Lucero Ramírez León (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*. México: Senado de la República, 2010, p. 121

consideró la inconstitucionalidad de las disposiciones estatales en menoscabo del artículo 115 constitucional. A propósito de lo anterior, tras juicios de revisión promovidos en la década de los noventa, surgió el criterio jurisprudencial 12/2000, emitido por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS.⁸⁹ Asimismo, se puede tomar como ejemplo un caso documentado sobre el municipio de Temósachic, Chihuahua (2010), donde se señala lo siguiente:

El ciudadano actor hizo valer como agravio que el artículo 126, fracción I, párrafo 6 de la Constitución Política de Chihuahua, contravenía lo dispuesto por el arábigo 115, párrafo 8, base I de la Constitución política federal.

Ello, en virtud de que la norma constitucional local citada establece que los regidores que hayan estado en ejercicio sí podrán ser reelectos para el periodo inmediato para el cargo de presidente municipal, lo cual se estimó contrario al principio de no reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, consagrado en la Carta Magna.⁹⁰

Actualmente, con la reforma publicada en 2014 la reelección está permitida plenamente. No obstante, la Norma Fundamental cierra la puerta a cualquier tipo de interpretación de esta índole para evitar arreglos desde los estados que contravengan el espíritu constitucional.

También se enfatizó en la cita la claridad de la reforma en cuanto a que sólo podrán ser beneficiados para postularse para un periodo inmediato más, los ayuntamientos constituidos por tres años. Esto a propósito de que algunas entidades han reformado sus legislaciones para que las administraciones

⁸⁹ Puede consultarse la reseña sobre esta jurisprudencia en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDNORMATIVIDAD/pdf/JURIS%20TE%20106.pdf>

⁹⁰ Barajas Solórzano, Jesús Pablo. *La inconstitucionalidad de la reelección municipal en Chihuahua: El Caso Temósachic*; nota introductoria a cargo de Ernesto Santana Bracamontes, María Fernanda Ríos y Valles Sánchez. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertiente Salas Regionales; 16), 2013, p.15

municipales duren cuatro años. Aquí se puede destacar el caso de Coahuila como precursor de esta ampliación del período municipal de 3 a 4 años desde el año 2001. De hecho, a la fecha (hasta la reforma publicada a esta legislación en septiembre de 2014), su Código Municipal sigue señalando que los ayuntamientos del estado serán renovados en su totalidad cada cuatro años mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, aplicando en ello los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Por lo cual, de conformidad con el texto actual del artículo 115 constitucional, por ejemplo, la reforma del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza resultaría imprescindible para homologar esta norma a la previsión constitucional vigente y poder ser sujetos de reelección sus ayuntamientos.

En este mismo Código hay otro precepto que deberá reformarse para evitar contravenir al mando constitucional, que es el que prohíbe expresamente la reelección:

ARTÍCULO 46. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación del Congreso del Estado desempeñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato.

Para fines prácticos de nuestra democracia, es indudable que la posibilidad de la reelección permite entrar en un esquema de premio-castigo, lo cual podría propiciar una mayor responsabilidad y compromiso de las autoridades electas, ya que con el incentivo de permanecer en el cargo procurarán una mejor administración con resultados inmediatamente perceptibles para incrementar sus posibilidades de victoria electoral para el período consecutivo.

Es pertinente mencionar que la anterior reforma de dimensiones relevantes en materia política que se hizo al numeral 115 de nuestra Constitución fue en el año 1999, cuando ni siquiera el país había vivido la alternancia política en el Ejecutivo

federal, por lo que ésta se había quedado limitada en sus alcances para la vida democrática. Aún así, como ya se revisó, esta reforma de 1999 hizo algunas modificaciones aclaratorias de ciertos puntos que fortalecían la actuación del Ayuntamiento en pleno como gobierno y definían sus facultades en torno a la dotación de servicios públicos dentro de la demarcación territorial del municipio. Sin embargo, la necesidad de hacer más responsivos a los integrantes del Ayuntamiento, como representantes políticos de un territorio municipal, tardó para retomarse casi quince años.

La reelección se constituye en un elemento clave para superar la problemática antes descrita, pero sin que se constituya en un “cheque en blanco” para quienes conforman eventualmente un Ayuntamiento. De hecho, la importancia de la propuesta justamente radica en el esquema de premio-castigo para quienes conforman el gobierno municipal, en caso de que cumplan o no con las expectativas ciudadanas. En resumidas cuentas, en caso de que un gobierno resultase malo, difícilmente conseguiría reelegirse y viceversa en el caso de un buen gobierno. Por lo tanto, se puede observar un beneficio de la reforma: darle tiempo a los gobiernos municipales para que sus respectivas administraciones le den seguimiento a los planes y programas de gobierno, que en su mayoría requieren de mayor tiempo para su realización; o no ratificar el mandato popular a aquellos gobiernos municipales que no cumplan con las expectativas de sus gobernados.

No dejan de existir ciertas reservas al tema de la reelección, algunas de ellas focalizadas en el tema de la imparcialidad en la competencia. Ha sido una constante de las críticas contra la reelección la de hablar de una falta de “piso parejo” entre los competidores, ya que uno goza del beneficio de ser el titular del espacio político, mientras que sus desafiantes tienen que ir frente al posible uso del aparato gubernamental y administrativo en beneficio de quien lo comanda. Esto se resuelve simplemente acatando la normatividad relativa a la restricción del uso de recursos públicos con fines proselitistas. En caso de no hacerlo, ya existen instancias, dígame el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, que deben asegurarse del cumplimiento irrestricto

de esta normatividad. Si se garantiza la adecuada observancia de la misma, no tendría por qué haber problemas con que el Ayuntamiento gobernante ocupara sus cargos públicos al tiempo de la campaña, ya que no podría utilizar los recursos que ésta conlleva en beneficio propio durante la contienda electoral.

Así pues, las dudas también saltan sobre qué pasaría en el período de campaña. Independientemente de las reservas sobre la imparcialidad durante la contienda electoral, también tendrá consecuencias administrativas. Si el Ayuntamiento estará en campaña, ¿quién atenderá las cuestiones del gobierno municipal? De entrada habría que garantizar que las sesiones de cabildo no se suspendan. Además, las legislaciones locales, así como los ordenamientos municipales, prevén la obligatoriedad de sesionar regularmente. Entonces, pese a que exista un período de campaña, el Ayuntamiento gobernante no puede descuidar sus tareas básicas como lo es sesionar en cabildo, si bien puede delegar las tareas administrativas en los funcionarios que conforman la administración pública municipal, no pueden de ningún modo delegar las funciones de gobierno.

Asimismo, las penalizaciones por el uso de recursos del erario público para beneficio de una de las partes debe ser ampliamente legislada con penas que desincentiven cualquier mal uso de los recursos públicos, sobre todo para beneficiar a quien se encuentra en el poder, que es justamente la crítica más fuerte de quienes se oponen a la reelección en el país. Por supuesto, que este punto ya lo prevé la legislación actual, pero la idea es fortalecerlo para desincentivar cualquier conducta anómala. Más allá del empoderamiento alargado, con sus respectivos “privilegios”, la imposibilidad de competir en igualdad de condiciones en un escenario de reelección es lo que más preocupa a los críticos de este tema. En respuesta se puede manifestar que de igual modo puede ocurrir (y ocurre) en las elecciones actuales, aun cuando no sea una figura de reelección. Aunque sucedan casos de excepción, regularmente el gobernante pretende que su partido siga en el poder y muchas veces hará todo lo posible (legal o no) por mantenerlo. De ahí que es necesario que la legislación electoral prevea estos casos. Entonces, no sólo porque una autoridad se reelija existe el riesgo de utilizar

los recursos públicos en beneficio. Siempre ha estado latente esa circunstancia en el aspecto electoral.

Otro tema que inquieta a varios es lo que ocurrirá con la entrega-recepción de la administración municipal al final del primer período del Ayuntamiento. Es un tema de índole administrativa de la mayor relevancia, pues esta figura se ha constituido en un elemento clave para asegurar el principio de la legalidad en la administración pública y, por supuesto, se constituye en un ejercicio de rendición de cuentas. Sería inadmisibles entregarse cuentas a ellos mismos en un esquema de opacidad o secrecía, por lo que la solución podría ser agregar un elemento de publicidad en ese acto, para que en caso de reelección no fuera sólo una entrega-recepción simbólica (pues recibirían los mismos que ejercieron el poder y ven su mandato renovado). Asimismo, un órgano autónomo podría revisar la precisión y certeza de lo “entregado”. De hecho, ya se hace; hay órganos de fiscalización de índole estatal que revisan estos actos del orden administrativo municipal. A nivel municipal, se podría darle esa facultad revisora al órgano colegiado de planeación ya previsto, como lo son las Comisiones o Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Sobre la reelección en términos generales, Marina Lacalle y Gustavo Rivera Loret de Mola nos refieren los principales argumentos esgrimidos en las discusiones parlamentarios, que nutrieron a la exposición de motivos de la reforma a favor de la reelección⁹¹:

- a) Profesionalización de las carreras políticas.
- b) Inyección de estabilidad política y legislativa.
- c) Fortalecimiento del carácter representativo de la democracia.
- d) Incentivos a la elaboración de proyectos de largo plazo.
- e) Relación armónica entre funcionarios electos y cúpulas partidistas.
- f) Incremento de la eficacia política.

⁹¹ Lacalle, Marina y Gustavo Rivera Loret de Mola, *Reelección en perspectiva comparada*. México: Integralia-Fundación Colosio, 2014, p. 7.

En general, estos puntos son muy claros en sí mismos sobre los elementos favorables que suma la reelección al contexto político nacional, pero hay que precisar los últimos dos puntos. La relación entre los funcionarios electos y cúpulas partidistas crece en el horizonte, por lo cual -dicen los autores- se fortalece la confianza y la familiaridad en el trato. Además, aquí se considera que también se genera una esfera particular y propia del funcionario electo que lo abstrae de presiones de la cúpula partidista, porque antes que otra cosa tiene que garantizar su reelección. No por ello se hace a un lado la llamada "línea" partidista, pero con la reelección se debe sopesar y presentar esas consideraciones a su propio partido, si es que el individuo y su partido desean sostener la plaza para la siguiente elección. Por eso, también se incentiva una relación armónica, quizás por interés político meramente, pero mucho más en sintonía con la voluntad popular. Sobre el incremento de la eficacia, los autores se refieren a que facilita la discusión y la negociación política con el incremento del horizonte temporal. Como se sabe, hay negociaciones que requieren de más tiempo, especialización e inclusión de elementos técnicos y profesionales, que en un corto tiempo, como actualmente ocurre, no podrían consolidarse plenamente.

Lacalle y Rivera observan una serie de oportunidades y riesgos en la reelección que recientemente adquirió vigencia en nuestro aparato institucional, específicamente ésta en legisladores federales, locales y Ayuntamientos. Las oportunidades que nos señalan son: 1) Fortalecimiento del federalismo; 2) Fortalecimiento de la rendición de cuentas; y, 3) Profesionalización de los legisladores, alcaldes, síndicos y regidores. Los riesgos que identifican son: 1) Vulneración de derechos de aspirantes a reelección; 2) Inequidad en las campañas; y, 3) Militantes y ciudadanos sin influencia para seleccionar candidatos.⁹²

Sobre el fortalecimiento al federalismo, estos autores señalan elementos que no son intrínsecos a la instauración de la reelección, fundamentalmente se refieren a la fijación de reglas claras para los aspirantes a la reelección, que podría reducir la

⁹² Lacalle y Rivera, *op. cit.*, pp. 76-78.

opacidad en la selección de candidatos. Esto más bien es un tema relativo a la selección de candidatos, no tanto a la posibilidad de reelegirse para quien ya logró un cargo. Sin embargo, agregan algunos elementos que son pertinentes incluir, porque abonan efectivamente al debate de la reelección. Dicen que el Legislador debe definir: 1) si debe haber una licencia de por medio para aquellos que busquen la reelección; 2) si las causales de impugnación de candidaturas deben estar diferenciadas entre quienes buscan reelegirse y los que buscan el cargo por primera vez; y, 3) si el Legislativo debería incidir en la selección de candidatos. Las dos primeros son de enorme trascendencia y abonarían a la ámbito procesal de esta reforma, definiendo claramente la forma en que operaría esta reforma.

En cuanto al fortalecimiento de la rendición de cuentas, es algo evidente y sí consecuencia inmediata de la reelección: al entrar nuevamente en contienda electoral, quien ostenta el cargo de elección popular estará sometido al escrutinio público sobre su gestión. De hecho, será el componente clave para valorar si se le da el voto o no, si se le ratifica o no. Lacalle y Rivera señalan, y aquí se coincide en ello, que para que este factor funcione plenamente se requiere que el Legislador defina precisamente las reglas de financiamiento y fiscalización de campañas, pues hay una asimetría natural entre quien busque la reelección y quien aspire a elegirse por primera vez en un cargo.

La profesionalización de quienes ostenten cargos políticos sujetos de reelección es propio de la permanencia prolongada en ese cargo, pues crea incentivos para que se especialicen en temas y se profesionalicen al respecto durante su mandato. De hecho, como bien identifican los autores, los funcionarios públicos electos encontrarán recompensa en permanecer cercanos a las demandas ciudadanas y a tomar decisiones a partir de criterios técnicos, por lo que buscarán especializarse en proyectos de largo plazo que les represente una ventaja comparativo frente a potenciales oponentes, haciéndolos más atractivos para su electorado. Por ejemplo, si hay un legislador o un alcalde especializados en temas de seguridad y esa es la demanda preponderante de la población, será una mejor opción para elegir frente a cualquier otro candidato.

Entre los riesgos que Lacalle y Rivera identifican, aquí se coincide plenamente con el primero: mientras la postulación de candidatos siga siendo objeto de negociaciones cupulares al seno de los partidos, aún existiendo la reelección, se pueden vulnerar los derechos de los aspirantes a reelegirse. En el segundo caso, como ya se ha observado, la inequidad en las campañas no es una condición intrínseca de la figura de la reelección; esto puede regularse para que el financiamiento de campañas sea equitativo y evitar el desvío de recursos. Mientras que la influencia que los militantes y ciudadanos tengan sobre la selección de candidatos también depende de ahondar la reforma para hacerla más democrática. Es decir, el primer y tercer puntos se podrían resolver democratizando la selección de candidatos con algún arreglo institucional tipo elecciones primarias. Este tema lo revisaremos enseguida.

Entonces, se debe observar que la reelección no es la panacea. Sin duda, hay pros y contras para esta figura institucional, pero puede ser un detonante de muchas situaciones positivas para el ámbito municipal, en especial a su fortalecimiento a través de la rendición de cuentas. En entredicho está si estarán mucho más sometidos a la voluntad popular. Si bien pasarán por la aduana de una elección para ratificarse en el cargo, la decisión de las candidaturas sigue en manos de los partidos políticos y no de la ciudadanía. El texto reformado indica que: “La postulación sólo podrá ser realizada *por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado*, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.” Difícilmente se presentaría una renuncia en los albores de la postulación, como ha resultado conveniente a varios que no se ven favorecidos por sus partidos y saltan a la oposición, pues la misma norma lo impide. Mientras que los procesos de postulación de candidatos al seno de los partidos políticos no están legislados y pueden seguir siendo tan opacos como lo han sido hasta la fecha. Aunque todos los partidos políticos cuentan con mecanismos de tipo más o menos democráticos para la postulación de sus candidatos, también se reservan en última instancia mecanismos de designación directa en todos los casos. Ante esta realidad,

probablemente los candidatos seguirán proviniendo de las decisiones partidistas cupulares.

La solución a esta disyuntiva no se encuentra en la reelección o no, sino en que los candidatos fueran postulados por mecanismos democráticos abiertos, como lo serían las elecciones primarias abiertas, no sólo para militantes sino también para ciudadanos, en las que se definieran los abanderados de cada partido político. No se ahondará más en este tema por no ser materia de este trabajo, pero se sugiere como una solución posible a la preponderancia de las decisiones partidistas cupulares al seleccionar candidatos a puestos de elección popular.

Queda patente que la reelección de las autoridades municipales, frente a la de otras pistas como la legislativa, presenta mayor complejidad. En el ámbito legislativo la reelección de un individuo en una curul o un escaño se circunscribe a ese solo individuo y a sus resultados como voz en el Congreso de sus representados. Sin embargo, en el caso municipal, la elección de un cuerpo colegiado implica las consecuencias, primero, de elegir a un grupo de personas que deberían ser todas representativas de su comunidad, y segundo, que de esta elección depende eventualmente la eficiencia de todo un aparato administrativo que atiende las necesidades cotidianas de un grupo de personas asentado en un territorio específico. El hecho de que estas autoridades podrán reelegirse en el futuro inmediato no resolverá todos los problemas de los municipios de nuestro país, pero si se considera que contribuirá gradualmente a fortalecer la representación política de los municipios y consecuentemente la esfera de las administraciones públicas municipales.

4.3 Observaciones sobre las candidaturas independientes en el orden municipal

Desgraciadamente la antipatía por la política permea en toda la sociedad mexicana. Sin duda, los excesos de los actores y partidos políticos han abonado a ello, pero también porque el sistema tal cual funciona no logra hacer que la población se sienta parte de la competencia político-electoral ni,

consecuentemente, representada. El monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos dificultaba el acceso al poder de aquellos que no jugaran de acuerdo a las reglas (escritas y no) que imponían a los interesados en participar. De ahí es que las candidaturas independientes de partidos políticos surgen como una alternativa para hacer más atractiva la contienda para los electores. Lucero Ramírez León reconoce esta dinámica cuando expone lo siguiente: “En ese contexto, la posibilidad de permitir las candidaturas independientes en México surge como vía alterna para mejor (*sic*) la representación política, es decir, que los ciudadanos puedan competir por los cargos de elección al margen de hacerlo por un partido político.”⁹³

El 9 de agosto de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, con lo cual la reforma constitucional que permite las candidaturas independientes entró en vigor. Antes de ello sólo se podía ser candidato a un puesto de elección popular mientras un partido político lo postulara.

El texto de la fracción II del artículo 35 constitucional quedó del siguiente modo:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; (...)

Así, en 2015 será la primera vez en décadas que ciudadanos sin partido podrán

⁹³ Ramírez León, Lucero, “Candidaturas independientes” en Pérez Noriega Fernando y Lucero Ramírez León (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*. México: Senado de la República, 2010, p. 63.

contender por cargos a nivel federal, pero a nivel local esta reforma ya ha sido puesta a prueba. Como parte del proceso legislativo en nuestro Estado federal, una reforma constitucional tiene que homologarse en las legislaciones locales para que éstas no contravengan el principio de supremacía constitucional. Precisamente los siguientes artículos transitorios de este decreto señalan lo conducente:

ARTÍCULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

ARTÍCULO TERCERO. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contando a partir de su entrada en vigor.

Por eso, tras la publicación de esta reforma, las entidades federativas dispusieron lo propio en su marco normativo. Varias entidades tuvieron elecciones entre 2013 y 2014 donde ya se postularon y resultaron electos ciudadanos independientes de partidos políticos.

Quizás es en el ámbito municipal donde estas candidaturas independientes puedan tener una mayor relevancia, donde un líder social ampliamente conocido y que goza de respeto y reconocimiento, se puede postular exitosamente para un cargo de elección sin tener que contar con el aval de un partido político. Ante la realidad política del país, la estructura organizacional de un partido político resulta necesaria para quienes se postulan a cargos de elección popular de otros ordenes de gobierno. Sería muy difícil que un ciudadano, por más reconocido y popular que sea, pudiera organizar una campaña proselitista exitosa capaz de convencer a un amplio número de electores y llevarlos a las urnas a expresar esa preferencia. La promoción del voto y su respectiva movilización el día de la elección requieren casi forzosamente de una maquinaria que sólo un partido político puede ofrecer.

No obstante, en los municipios medianos y pequeños del país (tal vez, incluso hasta los grandes), una figura atractiva bien puede aglutinar a su alrededor una corriente de opinión favorable que se consolide en una votación positiva el día de la elección.

Lo mismo podría pasar en diversos distritos del país, pero eso no podremos confirmarlo sino hasta las elecciones federales del año 2015. Por lo pronto, ya hay casos de estudio a nivel municipal que pueden servir para revisar estos argumentos.

Ramírez reseña el caso de las candidaturas independientes aprobadas en 2006 en Yucatán, cuyo requisito fundamental era conseguir un determinado número de adhesiones populares que respaldaran la candidatura (2% del padrón electoral estatal para gobernador; 15% del distrital para diputados locales; y, dependiendo, 2%, 5%, o 10% del municipal para los Ayuntamientos). Se promovió una acción de inconstitucionalidad contra esta reforma local. Finalmente, en votación dividida, la Suprema Corte resolvió la constitucionalidad de ésta.⁹⁴

Documentado también está el caso de la elección local de 2013 en Zacatecas. Leticia Soto Acosta nos refiere a la experiencia de este estado en materia de candidaturas independientes y especialmente nos señala la dificultad de hacer operativo el fundamento constitucional y legal correspondiente a esta figura.⁹⁵

Antes de analizar el aspecto empírico de las candidaturas independientes, se considera pertinente revisar el aspecto normativo proveniente de esta reforma, para el cual Soto señala que “la reforma no tocó los artículos 41 y 116 de la propia Constitución para generar una armonización entre un sistema electoral basado en los partidos políticos y la introducción de las candidaturas independientes.”⁹⁶ El artículo 41 de nuestra Ley Suprema versa sobre nuestro sistema electoral. El

⁹⁴ Ramírez, *op. cit.*, pp. 76-77.

⁹⁵ Para revisar ampliamente el caso zacatecano puede verse el artículo de Leticia Soto publicado el primer semestre del 2014 en la Revista Mexicana de Derecho Electoral. Soto Acosta, Leticia Catalina, “Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, núm. 5, enero-junio de 2014, p. 337-363.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 339.

artículo 116 habla de lo relativo a los estados de la República. Esto era cierto para el texto constitucional que tuvo a su disposición la autora.

Sin embargo, en la reforma publicada en febrero de 2014 ya se previeron distintos ordenamientos en estos artículos con respecto a las candidaturas independientes. Por ejemplo, en la fracción III del artículo 41 se indica que: “(...) Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.” En el inciso e) del Apartado A de esa misma fracción se considera a los candidatos independientes dentro de la distribución de tiempos en radio y televisión establecidos como derecho durante las campañas electorales. En el inciso c) del Apartado B que habla de la misma temática anterior, pero referente a las elecciones locales, también son considerados. En cuanto al artículo 116, la fracción IV que regula el aspecto electoral de los estados de la República ya también considera a los candidatos independientes. En el inciso p) de esa fracción del artículo señalado se menciona que se fijarán las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución. Sobre este último punto resulta necesario señalar que el inciso se adicionó en diciembre de 2013 y se recorrió en el orden de la fracción en la reforma de febrero de 2014.

Entonces, como se puede observar, la Norma Fundamental ya ha previsto en sí misma una serie de disposiciones para las candidaturas independientes, que no existían aún cuando se permitieron constitucionalmente en agosto de 2012.

No obstante, varias de las apreciaciones sobre las candidaturas independientes que Soto trata en su texto son del mayor interés por relacionarse con la forma en que éstas pueden llevarse a cabo en un marco de equidad para la competencia electoral frente a candidaturas respaldadas por un partido político. De hecho, la regulación adecuada de esta figura es el tipo de situación que Ramírez también propugnaba con respecto a la funcionalidad de las candidaturas independientes, pues “mientras no se ajuste el sistema de partidos políticos en el país y se

establezca el andamiaje necesario para regular la elección, financiamiento y comportamiento electoral de esta nueva figura, las candidaturas independientes no serán un mecanismo efectivo que, por sí solo, de empoderamiento ciudadano.”⁹⁷

A propósito de la reforma política de 2012, en octubre de ese mismo año se emitió la nueva Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por la cual -como bien reseña Soto- fueron promovidas acciones de inconstitucionalidad mediante las que solicitaron la invalidez de algunos de sus artículos por considerar que regulaban de manera deficiente las candidaturas independientes y violaban el principio de certeza electoral. Empero, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó estas acciones de inconstitucionalidad. Aunque también se admitió que la legislación fue deficiente, por lo que la regulación de todo aquello que no estaba en la ley quedó en manos del Instituto Electoral del estado.

En Zacatecas se aprobó un Reglamento de Candidaturas Independientes que regula lo dispuesto en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, el cual se divide en once títulos y donde se explican puntualmente los aspectos procedimentales de este tipo de candidatura. Soto identifica en este Reglamento los siguientes apartados⁹⁸:

- Los derechos, obligaciones y prohibiciones político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos que se postulen a cargos de elección popular de manera independiente.
- El registro de candidaturas independientes a los cargos de elección popular.
- Los requisitos de elegibilidad.
- El financiamiento de las candidaturas independientes (que de conformidad con la ley, sólo fue privado), la fiscalización del origen y destino de sus recursos y el procedimiento de recuperación de éstos en caso de obtener el triunfo en la elección.

⁹⁷ Ramírez, *op. cit.*, p. 66.

⁹⁸ Soto, *op. cit.*, pp. 342-343.

- El acceso de las candidatas y los candidatos independientes a radio, televisión y a los medios de comunicación impresos.
- Las condiciones de equidad en la contienda electoral.

En la práctica zacatecana, surgieron varios temas interesantes para poder aterrizar las candidaturas independientes sin tener una guía constitucional. Uno de ellos fue garantizar la equidad de género también en estas candidaturas independientes. Por otro lado, también, se obligó a cumplir ciertos requisitos para garantizar la certeza electoral, como lo fue registrar a la par de la candidatura y el respaldo a ésta, una plataforma electoral. Asimismo, al carecer de una estructura partidista como organizadora institucional de la campaña, se les pidió a los candidatos independientes registrar una relación de los integrantes de sus comités de campaña electoral, donde se especificaran sus respectivas funciones. Se obligó a tener un logo y ostentar unos colores, que no se empataran con los de los partidos existentes. Se garantizaron los mismos derechos que a los partidos: acceso a los medios de comunicación y a la lista nominal de electores el día de la elección. Se determinó que, por la necesidad de garantizar mayoría en las decisiones de Cabildo, quien encabezaba la planilla (el candidato a presidente municipal) podía determinar la integración de la misma, ya que el respaldo popular era para él, eso sí, asegurando la integración equitativa de género en la planilla.

Como se puede observar, el problema con las candidaturas independientes, más allá de la posibilidad de ahondar la democracia en el país y arrebatarse el monopolio de la postulación de candidatos a los partidos políticos, es hacer funcional esta figura en un marco de respeto a la legalidad y condiciones de equidad electoral. En pocas palabras, el tema de las candidaturas independientes no es uno de norma sustantiva sino adjetiva. Aquí se ha podido apreciar ello. Este hecho se acentuó todavía más cuando nuestra Constitución federal aún no determinaba algunos aspectos básicos, como ahora ya lo hace. Fundamentalmente, la Norma Fundamental se refiere al acceso a medios y recursos que podrán tener los candidatos independientes en condiciones equitativas a los partidos políticos. Además, expresa la necesidad de regulación de las candidaturas en el ámbito local a través de las legislaciones estatales.

Estas reformas han dado frutos; ya han resultado electos candidatos independientes a los partidos políticos. En el caso de Zacatecas, que es el caso aquí citado, en 2013 resultó electo un presidente municipal independiente en el municipio de General Enrique Estrada, con el 43.03% de los votos, superando por 25.91% a su más cercano competidor. También en Nayarit han resultado electos a partir de la reforma constitucional candidatos independientes, pero esto se habrá de revisar puntualmente en el siguiente apartado.

4.4 Otra propuesta electoral para los Ayuntamientos: análisis sobre la elección individual de los integrantes del Cuerpo Edilicio

En la última reforma hecha al numeral 115 de nuestra Constitución, en febrero de 2014, se incluyó la posibilidad de una reelección consecutiva, como ya se pudo ver en un anterior apartado, pero deja abierta la posibilidad para que la legislación local regule la elección por planillas o individualmente del conjunto que conforma al Ayuntamiento.

Sobre este tema, enseguida se habrán de analizar los pros y los contras de una propuesta de este tipo, que por lo pronto ya podemos ver en acción en una entidad de nuestro país, específicamente Nayarit. Lo que es un hecho es que se requieren más y mejores canales de representación democrática en nuestro país, pero las formas de abordar este asunto difieren sobre la operatividad de las mismas.

Es cierto que no basta con una mayor representación democrática, sino que ésta pueda generar resultados y no sólo entorpezca la acción gubernativa y administrativa. Una democracia sin resultados es igual a nada si se evalúa en función de garantizar una mejor calidad de vida para los gobernados. Por eso es que en una figura de órgano colegiado, como lo es el Ayuntamiento, se busca garantizar una mayoría estable que acompañe a la cabeza de este cuerpo. Independientemente, como se revisó antes, la inclusión de elementos de representación proporcional para la conformación del Ayuntamiento permitió enriquecer, a partir de la pluralidad política ahí representada, la vida interna de

este órgano. El problema yace en que un buen número de municipios cuentan con ayuntamientos meramente simbólicos, donde la figura no funciona por el diálogo comprometido de sus integrantes, sino como meros comparsas de la presidencia municipal, al carecer de incentivos para ser dignos representantes de los habitantes del municipio.

Como señala Quintana, sin importar las particularidades distintivas del gobierno municipal, la dirección del Municipio conjunta dos principios para cumplir con los anhelos tanto político como administrativos de su tarea. “Estos son: un principio democrático, consistente en la participación popular en la designación de ese gobierno; y un principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y racional administración de los recursos humanos y materiales con que cuenta la municipalidad.”⁹⁹ Ambos deben considerarse y equilibrarse en los gobiernos municipales para cumplir con la previsión constitucional de que se constituyen en la base de nuestras instituciones.

Ahondar la gobernabilidad democrática de los municipios es necesario, incrementando la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, y qué mejor manera de hacerlo que votando por las autoridades que los representan y gobiernan.¹⁰⁰ No puede haber una real representatividad, si la decisión para postular los candidatos de las planillas para Ayuntamientos recae fundamentalmente en criterios internos de los partidos, cuyos procesos pueden llegar a ser poco transparentes. Conjuntamente, los ediles que conforman el Ayuntamiento llegan a estas posiciones por cuotas partidistas, más que por algún criterio de representatividad territorial, arraigo popular o alguna otra situación que

⁹⁹ Quintana, *op. cit.*, p. 199.

¹⁰⁰ López Sosa y López Sosa Montes de Oca dicen bien -y al menos así debería ser en la mayor parte- que: “El Gobierno y la Administración Pública Municipal están integrados por los mismos representantes de la comunidad, que son electos para servir a la sociedad; de ahí que el ayuntamiento como órgano de gobierno más cercano a la comunidad debe ser fiel intérprete de las expectativas de desarrollo de la comunidad.” *Cfr.*, *op. cit.*, p. 206. Si bien con el agrandamiento de las administraciones municipales y la necesidad de especialización en la función pública se ha recurrido a funcionarios y servidores públicos ajenos a la comunidad, se debe apostar por que los funcionarios electos que conforman el Ayuntamiento sean lo más representativos que se pueda de las comunidades que integran al municipio.

garantice responder a la voluntad ciudadana más que a los intereses que los colocaron en sus cargos.

Se observa regularmente que los integrantes del Cuerpo Edilicio sólo asisten a las sesiones de pleno del Ayuntamiento, para cumplir el requerimiento mínimo que hace la ley a su actuación, que es una asistencia regular a las sesiones de Cabildo. No obstante que tienen bajo su encomienda la supervisión de una cierta área de la administración, sólo se queda a un nivel mínimo, cuya injerencia no tiene consecuencias significativas. De ahí que si los ediles no buscan de forma propia tener una participación activa en el gobierno municipal, bien pueden guardar un “bajo perfil” y no sufrir sanción alguna por ello.

A favor de la elección individual de los síndicos y regidores se encuentra la posibilidad de que estos representantes populares estén más sometidos al escrutinio de sus electores, ya que además con la posibilidad de la reelección tendrán que volver a rendir cuentas a ese electorado. Y si la elección se hace de forma individual, no se escudan bajo una posible buena gestión del alcalde, pero una mediocre participación propia amparada en lo anterior. Viceversa, quienes fueran buenos y representativos ediles, no tendrían que sufrir la misma suerte que todos los demás en caso de una mala gestión.

Dentro de las críticas a este tema se ha señalado que no habría de cambiar gran cosa, que seguramente quienes ganen sus elecciones para regidores, y si fuera el caso síndico, seguramente serán abrumadoramente, sino es que todos, del mismo partido o coalición de quien gane la elección para la presidencia municipal. Por lo cual, el gasto público ejercido para este esquema electoral sería mayor que el actual y no tendría un resultado tangiblemente diferente en cuanto a la representación.

En el 2007 el gobernador del Estado de Nayarit propuso al Congreso estatal una serie de reformas políticas para su entidad entre las que estuvo la elección directa de los regidores para que, de acuerdo con sus palabras, esto permitiera “fortalecer la representatividad popular en los cabildos, es decir, que se vote en una boleta por presidente municipal y síndico, y que las regidoras y los regidores se elijan por

votación directa, secreta y universal, es decir, en una boleta por separado y que se generan distritos electorales dentro del municipio”.¹⁰¹

De acuerdo al siguiente cuadro 1.1, se advierten los resultados de la elección local realizada en julio del 2014 en el estado de Nayarit, donde la legislación estatal prevé la elección directa de los regidores; la pluralidad política se hace presente. Y si nos remontamos hacia atrás se puede apreciar que en anteriores elecciones siempre ha habido un grado interesante de pluralidad en las elecciones de los nayaritas, desde la reforma mencionada.

¹⁰¹ Estas declaraciones del entonces gobernador y otras al respecto de la reforma política de Nayarit promovida en 2007 pueden consultarse en:
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MBn8D27grZAJ:www.nayaritpunto.com/padmin/publish/plantillas/imprimir.php%3Farticulo%3D29273&hl=es&gl=mx&stripped=1>

ELECCIONES AYUNTAMIENTOS NAYARIT 2014

MUNICIPIO	PRESIDENTE MUNICIPAL	REGIDORES PAN	REGIDORES PRI-PVEM-PANAL	REGIDORES PRD	REGIDORES PT	REGIDORES PRS	REGIDORES MC	REGIDORES INDEPENDIENTES
ACAPONETA	PRI-PVEM-PANAL		5	2				
AHUACATLÁN	PAN	2	3					
AMATLÁN DE CAÑAS	PRI-PVEM-PANAL	1	4					
BAHÍA DE BANDERAS	PRI-PVEM-PANAL		5	2			2	
COMPOSTELA	PRI-PVEM-PANAL		7		1	1		
HUAJICORI	PRI-PVEM-PANAL		4	1				
IXTLAN DELRÍO	PRI-PVEM-PANAL		6		1			
JALA	PRI-PVEM-PANAL		5					
EL NAYAR	PRI-PVEM-PANAL	1	6					
ROSAMORADA	PRI-PVEM-PANAL	1	5		1			
RUIZ	PRI-PVEM-PANAL	5	2					
SAN BLAS	INDEPENDIENTE	1	5					1
SAN PEDRO LAGUNILLAS	PRI-PVEM-PANAL	2	2				1	
SANTA MARÍA DEL ORO	PRI-PVEM-PANAL		2	3	1	1		
SANTIAGO IXCUINTLA	PRI-PVEM-PANAL		6	3				
TECUALA	PRI-PVEM-PANAL		3	4				
TEPIC	PAN	8	3					
TUXPAN	PRI-PVEM-PANAL	2	4		1			
XALISCO	PAN	4	3					
LA YESCA	PRI-PVEM-PANAL		5					

Cuadro 1.1. Resultados de las elecciones para Ayuntamientos en Nayarit, realizadas el 6 de julio de 2014.¹⁰²

La elección de Ayuntamiento corresponde a la del presidente municipal y al síndico, que son electos en fórmula, cada uno con su respectivo suplente. Los regidores, por su parte, se eligen de acuerdo a circunscripciones territoriales municipales, que el órgano local electoral determina considerando un principio de proporcionalidad poblacional entre estas demarcaciones.

¹⁰² Este cuadro fue realizado por el autor a partir de datos del Programa de Resultados Preliminares con un avance del 100% en la página web Instituto Electoral de Nayarit: www.ievenayarit.org

ELECCIONES AYUNTAMIENTOS NAYARIT 2011

MUNICIPIO	PRESIDENTE MUNICIPAL	REGIDORES PAN	REGIDORES PRI-PVEM-PANAL	REGIDORES PRD	REGIDORES CONV-PT	REGIDORES PRS
ACAPONETA	PRI-PVEM-PANAL		7			
AHUACATLÁN	PAN	1	4			
AMATLÁN DE CAÑAS	PAN	5				
BAHÍA DE BANDERAS	PAN	1	8			
COMPOSTELA	PAN	5	4			
HUAJICORI	PRI-PVEM-PANAL		3	2		
IXTLAN DELRÍO	PAN	6	1			
JALA	PAN	2	3			
EL NAYAR	PAN	7				
ROSAMORADA	PRI-PVEM-PANAL	3	3	1		
RUIZ	PAN	5	2			
SAN BLAS	PRI-PVEM-PANAL	1	5	1		
SAN PEDRO LAGUNILLAS	PRI-PVEM-PANAL	2	2		1	
SANTA MARÍA DEL ORO	PRI-PVEM-PANAL	1	6			
SANTIAGO IXCUINTLA	PRD		9			
TECUALA	PRI-PVEM-PANAL		7			
TEPIC	PRI-PVEM-PANAL	4	7			
TUXPAN	PRI-PVEM-PANAL	3	3	1		
XALISCO	PAN	4	3			
LA YESCA	PAN	3	2			

Cuadro 1.2. Resultados de las elecciones para Ayuntamientos en Nayarit, realizadas el 3 de julio de 2011.¹⁰³

En el Cuadro 1.1 se aprecian dos casos en los que ocurrió que el partido o coalición que ganó la alcaldía, ganó todas las regidurías en juego. En alguna medida, siempre hubo un cierto grado de pluralidad, donde la oposición a quien encabezaría el Ayuntamiento tendría asegurada alguna representación en el Cabildo. También se puede constatar que al cabo del tiempo se ha ido enfatizando

¹⁰³ Este cuadro fue realizado por el autor a partir de los Resultados Electorales de 2011 para Ayuntamientos y Regidores consultados en la página web Instituto Electoral de Nayarit: www.ieenayarit.org

la pluralidad en las elecciones nayaritas, ya que casos como éstos se duplican si el lector se remonta a los cuadros 1.2 y 1.3, correspondientes a los años 2011 y 2008, respectivamente.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta la posibilidad contraria. En el cuadro 1.2 se puede observar en 2011 un caso como el que ya mencionábamos al inicio de este apartado: el presidente municipal y síndico elegidos fueron de un partido (PRD) y todos los regidores de una coalición diferente (PRI-PVEM-PANAL). Esto sin duda se debe a que el candidato a alcalde de esta coalición no resultó tan atractivo al electorado como el del PRD. No hay otra forma de explicar que haya habido un resultado así. No obstante esa fue la voluntad popular. También es el caso de la fórmula independiente en el municipio de San Blas que ganó en 2014, mientras que todos los regidores los ganó la coalición PRI-PVEM-PANAL, o también en ese mismo año el municipio de Ruiz, la fórmula de la coalición PRI-PVEM-PANAL ganó la presidencia municipal y sindicatura, pero sólo dos regidurías de siete, quedando cinco del PAN. En el 2008 se presentó un caso similar en el municipio de Rosamorada, donde la fórmula para el Ayuntamiento la ganó la coalición PRD-PVEM, pero cinco de las siete regidurías la coalición PRI-PANAL. Hay muchos otros casos donde la mayoría de regidores no la gana el mismo partido o coalición de quien quedará a la cabeza del Ayuntamiento, sin embargo no en condiciones tan desfavorables como las antes mencionadas.

En casos como los anteriores, las condiciones de gobernabilidad pueden ser muy complicadas, ya que es muy factible que el plan de gobierno que el presidente municipal tenga en mente, se vea ampliamente distorsionado con una mayoría del Ayuntamiento que no comulga con las mismas convicciones.

ELECCIONES AYUNTAMIENTOS NAYARIT 2008

MUNICIPIO	PRESIDENTE MUNICIPAL	REGIDORES PAN	REGIDORES PRI-PANAL	REGIDORES PRD-PVEM	REGIDORES PT	REGIDORES CONV-PRS
ACAPONETA	PRD-PVEM		3	4		
AHUACATLÁN	PAN	3	2			
AMATLÁN DE CAÑAS	PRI-PANAL	1	4			
BAHÍA DE BANDERAS	PRI-PANAL	3	6			
COMPOSTELA	PRI-PANAL		7		2	
HUAJICORI	PRD-PVEM		2	3		
IXTLAN DELRÍO	PAN	6	1			
JALA	PAN	1	3			1
EL NAYAR	PRI-PANAL	3	4			
ROSAMORADA	PRD-PVEM		5	2		
RUIZ	PRI-PANAL		7			
SAN BLAS	PAN	5	1	1		
SAN PEDRO LAGUNILLAS	PRI-PANAL		4	1		
SANTA MARÍA DEL ORO	PRI-PANAL		5	2		
SANTIAGO IXCUINTLA	PRI-PANAL		9			
TECUALA	PRD-PVEM	1	2	4		
TEPIC	PRI-PANAL		11			
TUXPAN	PRI-PANAL		7			
XALISCO	PRI-PANAL		6	1		
LA YESCA	PRI-PANAL	3	2			

Cuadro 1.3. Resultados de las elecciones para Ayuntamientos en Nayarit, realizadas el 6 de julio de 2008.¹⁰⁴

Justamente este tema es el que más propicia el debate sobre la elección individualizada de los integrantes del Ayuntamiento: ¿cómo podrá mantener la gobernabilidad del municipio un presidente municipal con todo el Ayuntamiento en su “contra”? Una respuesta política sería apostarle a la capacidad negociadora y generadora de acuerdos del alcalde, pero ello no responde a un criterio jurídico. Desde la norma se pueden prever esquemas para la consolidación de acuerdos,

¹⁰⁴ Este cuadro fue realizado por el autor a partir de los Resultados Electorales de 2008 para Ayuntamientos y Regidores consultados en la página web Instituto Electoral de Nayarit: www.ieenayarit.org

independiente de los dotes particulares del presidente municipal. Uno de ellos es precisamente el arreglo normativo que se ha hecho en Nayarit: elegir en fórmula al presidente municipal y al síndico. Dada la relevancia de este último en temas hacendarios y de representación jurídica, no podría dejarse al arbitrio popular si va de la mano del presidente municipal o no, pues se debe garantizar una estabilidad y sintonía con éste, imperiosa para un adecuado ejercicio de gobierno y administrativo.

Enseguida se transcribe el artículo 107 del capítulo único “De los municipios” de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, que tiene que ver con la organización electoral de los Ayuntamientos.

Artículo 107.- Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y sus integrantes, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato en los términos que prescribe la Ley Electoral del Estado.

La elección de Ayuntamientos, se realizará de la siguiente forma:

- I. Presidente y Síndico Municipal serán electos por fórmula, en votación de mayoría relativa;
- II. Los regidores de mayoría relativa, se elegirán individualmente, de conformidad al número que disponga la ley y territorialización que determine el Instituto Estatal Electoral.

La demarcación territorial de los municipios para la elección de regidores a que se refiere la fracción anterior será determinada tomando en consideración la que resulte de dividir la población total del Municipio, entre el número de regidurías a elegir, considerando regiones geográficas del Municipio.

En todos los casos y bajo el procedimiento que establezca la Ley Electoral del Estado, se integrará a los Ayuntamientos el número de Regidores que les corresponda, bajo el principio de representación proporcional.

Por cada integrante del Ayuntamiento se elegirá un suplente.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad competente, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualesquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni se celebren nuevas elecciones, la legislatura del Estado designará de entre los vecinos a los miembros de los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en esta Constitución y la ley.

Las autoridades y organismos auxiliares, así como las instituciones municipales dotadas de autonomía, se elegirán y funcionarán conforme lo establezca la ley.

Antes de continuar con el caso nayarita, se aprovecha esta digresión para hacer un ejercicio comparado de lo que las legislaciones locales sostienen con respecto a la elección de los integrantes del Ayuntamiento y constatar si existe alguna prohibición para elegir individualmente a los ediles o si siquiera se considera expresamente la elección por planillas.

Por ejemplo, en el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal precisa lo siguiente:

Artículo 15.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario.

Artículo 16.- Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

Entonces, en el caso mexiquense sólo se habla que los ayuntamiento se elegirán de forma popular directa por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, asegurando que sea dominante la elección por mayoría. Estas elecciones deberán llevarse a cabo cada tres años. En ningún lugar expresa literalmente la elección por planillas.

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, su artículo 31 remite al código electoral del Estado.

ARTÍCULO 31.- Los miembros del Ayuntamiento se eligen por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

En los Municipios que se rigen por usos y costumbres, para la elección del Ayuntamiento, se respetarán las tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables.

Su Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales indica lo siguiente al respecto:

Artículo 17

1. Los Ayuntamientos serán asambleas electas cada tres años, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada Municipio, y se integrarán de la siguiente forma:

- I. Un Presidente Municipal, que será el candidato que ocupe el primer lugar de la lista de Concejales registrada ante el Instituto,

quien representará al Ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo;

- II. Un Síndico, si el municipio tiene menos de 20 mil habitantes y dos si se tiene más de este número. El o los Síndicos tendrán la representación legal del Ayuntamiento;
- III. En los municipios que tengan de 100 mil a 300 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará hasta con once Concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores electos por el principio de representación proporcional. Si los Municipios se exceden de esa última cantidad, los Ayuntamientos se integrarán hasta con quince Concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta siete Regidores electos por el principio de representación proporcional;
- IV. En los Municipios que tengan de 50 mil a 100 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará hasta con nueve Concejales electos por el principio de mayoría relativa, y hasta 4 Regidores electos por el principio de representación proporcional;
- V. En los Municipios que tengan de 15 mil a 50 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará hasta con siete Concejales electos por el principio de mayoría relativa, y hasta tres Regidores electos por el principio de representación proporcional;
- VI. En los Municipios que tengan menos de 15 mil habitantes, el Ayuntamiento se integrará hasta con cinco Concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta dos Regidores electos por el principio de representación proporcional.

2. Los Concejales que integren los Ayuntamientos a que se refieren las fracciones anteriores, tomarán posesión el primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años.

3. Para la integración de los Ayuntamientos en aquellos Municipios que la elección de sus autoridades se realice por el régimen de usos y costumbres, se respetarán sus prácticas y tradiciones, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución Particular y en este Código.

La particularidad del régimen municipal en Oaxaca diferencia a los municipios “regulares” de los de usos y costumbres. Estos últimos se norman por el Libro Cuadro del citado Código “De la Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se rigen por Normas de Derecho Consuetudinario”. Este procedimiento electoral consuetudinario lo define como “el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los Concejales Municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del Municipio.” En ningún lado habla de la elección por planillas.

Mientras tanto, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza regula del siguiente modo en los respectivos artículos la cuestión electoral de los ayuntamientos:

ARTÍCULO 41. Los Ayuntamientos serán renovados en su totalidad cada cuatro años mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y con aplicación de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que establezca la ley electoral aplicable y demás ordenamientos legales.

ARTÍCULO 42. Los Ayuntamientos estarán integrados por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que determinen los ordenamientos legales del Estado en la materia. Cada ayuntamiento contará con un número de suplentes que deberá ser igual al de los regidores y síndicos, para cubrir las ausencias de conformidad con el código.

(...)

ARTÍCULO 44. Los Ayuntamientos serán electos conforme al proceso electoral que organice el Instituto Electoral y de Participación

Ciudadana de Coahuila, en los términos de las disposiciones aplicables.

Así, para el estado de Coahuila tampoco hay una disposición expresa a favor de la elección de los ayuntamientos por planilla e incluso el proceso para organizar la elección es una decisión que podría estar en manos del instituto electoral estatal, en caso de determinarse otro arreglo. Tal cual como ocurre en Nayarit.

Esta comparación de las legislaciones municipales de carácter estatal puede mostrarnos que en ningún caso se habla de una elección por planillas de los ayuntamientos y mucho menos se prohíbe la elección individualizada de los integrantes de éstos. Como del mismo modo ocurre con nuestra Constitución, que no preceptúa algo sobre el tema. Mientras los ayuntamientos se elijan de forma popular directa, el formato podría ajustarse. Sirva esta digresión para

Situándonos de nuevo en el caso de Nayarit, en los casos de ayuntamientos sin mayorías para el presidente municipal, debe asegurarse la aprobación de los temas relativos a planeación, programación y presupuestación, de tal forma que las probables desavenencias políticas no afecten a estos elementos indispensables para la administración pública municipal. En ese sentido, los regidores tienen una labor circunscrita a la vigilancia y seguimiento, no a un papel activo dentro de la administración, por lo cual no necesariamente detendrían la parte sustantiva de la misma por desacuerdos políticos. El artículo 108 de la Constitución nayarita aclara el papel de cada edil con respecto a la administración pública municipal:

Artículo 108.- La representación política y dirección administrativa, así como la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, corresponderá al Presidente Municipal. A los Regidores compete el análisis y vigilancia colegiada de los ramos municipales y al Síndico la representación jurídica, el registro y revisión de la hacienda del Municipio.

En ningún caso los Ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí solo

las de aquellos.

El artículo 200 de la Ley Municipal del Estado de Nayarit indica que el presupuesto de egresos deberá ser aprobado por la mayoría de absoluta del Ayuntamiento. En este caso, la norma debe prever los casos en que la mayoría no se alcance, para no dejarlo sólo a los buenos oficios del presidente municipal en turno. Si bien pareciera que no ha sido un impedimento para que se alcancen acuerdos, pues los municipios nayaritas llevan ya tres períodos consecutivos con el arreglo institucional de elecciones individualizadas de los regidores, con sus respectivas consecuencias por sus conformaciones plurales. Y sin embargo, ahí continúan y las tareas municipales han seguido atendiéndose; pero la ley no puede dejar eso así y podría prever una forma para que la dinámica política del Ayuntamiento no subyugara en su caso temas claves como el presupuesto. Sobre todo pensando en que los servicios públicos indispensables no dejaran de otorgarse.

Así pues, tiene su buena dosis de verdad la idea fundamental que ronda alrededor de que se elijan los Ayuntamientos por planilla: yace justamente en que al ser un órgano colegiado se requiere una base mínima para que haya operatividad en las resoluciones de este órgano deliberante. Si en determinado momento, como se puede observar en los datos antes presentados, la mayoría no estuviera del mismo lado que la cabeza de este órgano, las condiciones de gobernabilidad podrían ser mínimas o nulas, entrampándose en *impasses* de los que difícilmente se podría salir de manera formal, apostándole todo a las capacidades de negociación de una persona o su equipo.

Por eso hay que reconocer que una pluralidad mal reglamentada puede conducir a peores escenarios que el que se pretende resolver; la reproducción del conflicto en lugares donde las mayorías del Ayuntamiento se contrapuntearan con los presidentes municipales podrían generar parálisis administrativa perjudicial para la población municipal, cuyas demandas tan inmediatas, cotidianas y a veces hasta urgentes no pueden esperar. Dado lo anterior, en el caso de la elección individualizada de los ediles, a su vez se debe considerar legislar sobre acciones ejecutivas para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento, que sean de

carácter de urgente resolución, como seguridad pública o atención de servicios públicos, para que el presidente municipal no tenga que ponerlas a consideración de todo el cuerpo edilicio y ello no implique un desgaste deliberativo connatural a las decisiones colegiadas. Esto puede hacerse a nivel estatal, la respectiva legislación puede adelantarse a este tipo de situaciones para que el funcionamiento regular de los gobiernos municipales se garantice bajo cualquier conformación política que tenga el Ayuntamiento.¹⁰⁵

Por otra parte, con respecto al tema de la representatividad, quizás bastaría con pensar que es un tema que deba dejarse a la política. Sin duda, podría resolverse de una forma más sencilla que un reforma legal y constitucional; los partidos que postulasen su planilla sin criterios estratégicos (como lo sería arraigo popular de sus candidatos o representatividad territorial) se “autoexcluyen” de la competencia, pues estas planillas tienen menores posibilidades de victoria. A la larga, los partidos terminarían por optar por planillas más representativas para que en consecuencia sean más competitivas. Eso, por supuesto, en un ideal purista de democracia. Empero en este país los ideales democráticos no prevalecen siempre. Una planilla poco representativa puede ganar al amparo de un candidato a presidente municipal atractivo, que al final del día es el que principalmente atrae los reflectores de la contienda electoral, o gracias al uso de una maquinaria partidista que pudiera ser la preponderante en alguna demarcación territorial

¹⁰⁵ En ese sentido, es importante aclarar la función de la legislación local. Como bien señalan Revuelta y Valls al respecto de este tipo de legislación: “Las leyes orgánicas municipales que son como constituciones para el ámbito municipal, en su mayoría conservan una estructura similar, con la previsión de las disposiciones generales pertenecientes al municipio, al gobierno municipal, especificando la competencia y funciones del Ayuntamiento, del Presidente Municipal y sus integrantes, a las disposiciones relativas al patrimonio, a la hacienda pública municipal, así como los preceptos relativos a la prestación de los servicios públicos municipales, y de igual forma los recursos administrativos, las causales de suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión, así como revocación del mandato de alguno de sus miembros.” *Cfr.*, p. 116.

municipal. Entonces, aquí se considera que ahondar la gobernabilidad democrática de los municipios requiere de una mejor representación, más cabal y comprometida con el cargo público que se ostenta.

Igualmente, esta necesidad de que los municipios cuenten con una representación más democrática conlleva un compromiso más amplio del Legislador, no sólo dejarlo a la voluntad de las entidades federativas, sino que se convierta en una constante en la República. Por eso, la propuesta que aquí se sugiere es reformar el artículo 115 constitucional, sobre la naturaleza del Municipio, para que el origen de las autoridades que conforman a los Ayuntamientos sea mucho más democrático, en cuanto que pudieran emanar directamente de la voluntad popular; es decir, se propone que la conformación de los Ayuntamientos se realice a través del voto directo e individualizado de los ediles.

Así pues, considerando que en la fracción I del artículo 115 se desarrolla lo relativo a la organización política de los municipios, por lo cual el texto que podría incluirse en el mismo es el que se exprese a continuación en cursiva: *“I. (...) Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva **en fórmula para el mismo cargo de presidentes municipales y síndicos, así como individual para el mismo cargo de regidores, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. (...)**”*

Con esto se pretende generar un nuevo tipo de incentivos en las autoridades municipales para que su mandato lo ejerzan en función de los intereses populares y no el de los partidos políticos o intereses gremiales. Es de entender que en la medida en que la elección de ayuntamientos se hace en forma de planillas, la decisión de una candidatura viable y de la posible participación dentro del cabildo se deja plenamente en manos de los partidos. Es entonces que éstos dominan significativamente la toma de decisiones de los ediles emanados de sus filas, quienes difícilmente se prestarían a servir intereses de sus electores si éstos contravinieran la línea partidista, en función de que son los partidos quienes distribuyen los espacios de competencia electoral y eventual acceso al poder

público. Por lo tanto, en detrimento de las realidades municipales, el ordenamiento actual no incentiva a que tengamos Ayuntamiento propositivos y aguerridos al defender los intereses de su orden de gobierno, relativos a dar respuesta a la población.

La operación práctica de esta reforma se debe dejar a los estados para su legislación. La experiencia vigente sugiere que es factible elegir a los regidores usando demarcaciones territoriales intramunicipales, a partir de criterios poblacionales. Esa determinación se debe considerar en la legislación estatal, así como revisarse continuamente por los órganos electorales locales para su implementación. Claro está, casos como el de Oaxaca donde prevalecen los usos y costumbres seguirán protegidos por la norma para su autodeterminación, pero en la generalidad regular pero heterogénea de los municipios se constata que no es algo imposible de realizarse.

La inmediatez del orden de gobierno municipal obliga a replantear los esquemas existentes para que la atención a las demandas sociales encuentre una representación política cabal desde una rendición de cuentas democrática. Es por eso que se propone hacer una reforma constitucional que garantice que ello sea posible.

La posibilidad de la reelección inmediata ya es real, a partir de la reciente reforma de 2014. En cuanto a las críticas realizadas a la reelección relativas a la posibilidad de “enquistar” grupos de poder de forma inamovible en las estructuras de gobierno, particularmente en este caso en las municipales, se limitó la reelección a un período más únicamente. Lo anterior servirá para que los gobiernos municipales tengan tiempo suficiente para llevar a cabo sus planes de gobierno y los programas que derivan de ellos, pero sin firmar un cheque en blanco que ante un escenario negativo de gestión administrativa deficiente tuviera que sostenerse por mucho tiempo. En ese sentido, la reelección valdrá justamente como una “revocación de mandato” para esos malos gobiernos o como un “voto de confianza” para aquellos que estuvieran haciendo bien las cosas. Al final del día, estaría permitiéndose un tiempo suficiente para que las administraciones

realicen gestiones eficaces y eficientes, pero sin desvincularlas del mandato popular.

Es en función de esto, de un verdadero fortalecimiento democrático del municipio, que se propone una reforma más al numeral 115 constitucional, que se concatene con la anteriormente descrita, para que la elección directa, uno por uno, de los regidores del Ayuntamiento detone una mejor representación popular y una cabal rendición de cuentas democrática, y que sumada a la reelección permita atender las demandas sociales recurrentes a través de una mejor gestión pública donde se le de continuidad a la acción de gobierno, pero sin que ello implique que la ciudadanía no pueda llevar a cabo una eventual evaluación de sus gobernantes en función de sus resultados.

Por supuesto, la idea fundamental es que ello quede garantizado desde nuestra Norma Fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que aún respetando la autonomía de los estados de la República en cuanto a su legislación particular, en términos generales se tenga un patrón claro y definido con jerarquía normativa suprema en la figura de mandato constitucional.

No se debe pensar en la elección directa e individualizada de los ediles como un ideal inabordable en términos prácticos; como aquí se reseñó, esta figura ya opera en Nayarit y ha funcionado de una forma regular. En estados como Durango y Zacatecas se ha estado debatiendo al respecto de la pertinencia de esta elección directa de los regidores.

Se ha reiterado insistentemente en este trabajo que en México los municipios se erigen como el orden de gobierno más cercano e inmediato para la población, por ello la necesidad de su fortalecimiento resulta impostergable si queremos que el desarrollo del país ocurra decididamente y sobre todo acercando al Estado a través del Municipio a las necesidades más sentidas de la población mexicana.

Sin duda, estas propuestas incentivan y consolidan una verdadera gobernabilidad democrática para los municipios. Siguiendo a Olivos, “la gobernabilidad democrática puede ser comprendida por la integración sistemática de capacidades del gobierno con el propósito de dar dirección común a la sociedad, donde se

conjuga la legalidad, libertad, igualdad y participación para el mejoramiento constante en la calidad de vida de la sociedad y asegurar un grado creciente de institucionalización.”¹⁰⁶

¹⁰⁶ Olivos, *op. cit.*, p. 27.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El fortalecimiento del municipio mexicano es clave para lograr un verdadero desarrollo equilibrado en el país. Aprovechando lo ya escrito por Covarrubias, hay que remarcar la importancia del municipio de este modo, como dice el autor: “Un instrumento *ad hoc* del Estado y que no ha sido potenciado en toda su amplitud, lo constituye, sin duda el Municipio, ente que a través de la acción con la Comunidad Local, puede desarrollar todos los aspectos de los ciudadanos dentro de su territorio, pero sin llegar a convertirse un Estado dentro del Estado.”¹⁰⁷

SEGUNDA.- El Derecho Municipal se aboca a estudiar al municipio, sus elementos característicos y las normas que los regulan, además analiza la reglamentación de las relaciones de convivencia cotidiana que ocurren en su seno. Dada su especialización normativa y técnica, se puede considerar al Derecho Municipal como una rama jurídica específica, dentro del Derecho Constitucional.

TERCERA.- El Municipio es una institución con muchas aristas: es jurídica, política y social; estos elementos convergen para darle su realidad. Aunque, como también se aclaró, en particular para el caso mexicano es fundamentalmente jurídica, pues sin este reconocimiento del Estado de Derecho no podría gozar de un elemento esencial para su existencia como tal: la personalidad jurídica que nuestra Constitución le reconoce. El municipio organiza a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal. Su organización política y la administración que emana de ella tienen una autoridad máxima en un órgano colegiado que regularmente es un ayuntamiento y esporádicamente es un consejo. Según nuestra constitución es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un estado. Sólo el Distrito Federal se organiza de forma distinta, a través de delegaciones.

¹⁰⁷ Covarrubias, *op. cit.*, p. 11.

CUARTA.- En el presente trabajo se ha podido constatar, a la par de su importancia teórica y práctica, el profundo arraigo histórico de esta institución en México. Tras la llegada de los españoles, para contar con un respaldo institucional y legal para la Conquista, se instituyó un Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz. Así, la historia mexicana quedaría marcada por lo municipal, que sirvió de base para la construcción del virreinato de la Nueva España. Desde entonces, muchos de los distintos momentos relevantes de nuestra historia se han visto marcados, de algún modo u otro, por la rica vida política de los municipios.

Más adelante, una de los principales paradigmas de la Revolución Mexicana de principios del siglo XX era el de fortalecer a los municipios, hacer de esta institución un “Municipio Libre”. Aunque el debate persistió en cuanto al significado de “libertad”, el hecho es que la experiencia durante el Porfiriato hizo reconocer a todas las corrientes revolucionarias que ese sojuzgamiento vivido por la institución municipal no podía volver a ocurrir, por lo que su incidencia constitucional resultaba más que necesaria, para al menos formalmente garantizar su lugar en el marco normativo supremo de nuestra Nación.

QUINTA.- Se requiere reconocer, como señala López Chavarría citando a Jorge Carpizo, que “el municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución, se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.”¹⁰⁸ Destacamos lo sucinto que era el texto constitucional originalmente y que, claro, ha tenido que reformarse para intentar dotarle de todo su potencial.

SEXTA.- Definitivamente, del proyecto constitucional de 1917, nuestro Norma Fundamental concretó al municipio en el numeral 115 de esta forma: como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; que será gobernado por un Ayuntamiento (f. I); estará investido de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (f. II); y, en el texto al menos, le aseguró la libre administración de su hacienda (f. IV). Con el tiempo y las

¹⁰⁸ López Chavarría, *op. cit.*, p. 107

correspondientes reformas, su posición fue fortaleciéndose. Nuestra Constitución le ha otorgado amplias atribuciones sobre diversos servicios públicos necesarios para la vida comunitaria (f. III); le ha dado facultades en materia urbana (más amplias que para otros órdenes de gobierno), vialidad y transporte, así como ambientales (f. V); la función preventiva de seguridad ha quedado en sus manos (f. VII); y mandató incluir la representación proporcional para la conformación del Ayuntamiento (f. IX).

SÉPTIMA.- Alrededor de lo municipal, particularmente en el caso mexicano, convergen una serie de conceptos que resultan relevantes para analizar: gobierno y gobernabilidad; administración pública. El gobierno esencialmente es la conducción y dirección política de los asuntos que competen a todos dentro de un ámbito espacial. La gobernabilidad tiene un profundo nexo con la democracia; significa en ese sentido, poder integrar a las capacidades de gobierno un matiz donde se privilegian valores democráticos como legalidad, libertad, igualdad y participación, para que ello propicie una mejor calidad de vida de la sociedad y asegurar un grado creciente de institucionalización en el entorno político. Mientras que la administración pública es la consecuencia de llevar a cabo un gobierno, es el conjunto de dependencias y disposiciones que auxilian a quien ejecuta las normas en este propósito. En el caso de los municipios, la cabeza de la administración pública sólo es el Presidente Municipal, quien ejecuta los mandatos del Ayuntamiento en pleno, a través de unidades administrativas organizadas jerárquicamente y que dependen directamente de éste.

OCTAVA.- Por otra parte, se expusieron una serie de retos que encuentran los municipios para su desenvolvimiento eficiente y desarrollo integral: el modelo federalista poco equilibrado; las deficiencias en el aspecto político del municipio, específicamente en cuanto a la representación cabal de los gobernados; la distribución fiscal entre ordenes de gobierno inequitativa y la capacidad administrativa obsoleta, con especial énfasis en la falta de profesionalización y capacitación de recursos humanos; los intentos pro limitar las atribuciones en materia de desarrollo urbano municipal. Toda esta problemática no deja de estar enmarcada en una desigualdad regional, que ha generado municipios urbanos

pujantes y municipios rurales decadentes. En función de eso, se presentaron algunas propuestas que podrían servir para paliar esas deficiencias e insuficiencias. Se puso atención en un esquema que no es nuevo, pero poco municipios lo han explorado, quizás por que requiere de un esfuerzo administrativo más profesional, cosa que como revisamos es el talón de Aquiles de la gran mayoría de las administraciones municipales, que es justamente la gestión indirecta. Además, no han sido pocas las veces que estos procesos resultan opacos y hasta salpicados de corrupción, pero que en su sentido íntegro podrían ayudar a la falta de capacidad administrativa por recursos de toda índole. A través de la concesión, la colaboración o la corresponsabilidad implícita en estos esquemas, los municipios pueden ver disminuida la presión directa para que los ayuntamientos atiendan ciertas problemáticas.

NOVENA.- Al revisar el artículo 115 constitucional actual se apreció que su texto vigente es mucho más amplio que el emanado del Constituyente de 1917. Previamente, un texto más sucinto, pero menos específico, dejaba en el limbo muchos aspectos por los cuales los otros órdenes de gobierno pasaban por encima de lo que entonces era el “Municipio Libre” y hoy sólo es un municipio libre. Sin embargo, el manifestar con mayúsculas ese principio revolucionario de nada servía si sus atribuciones y facultades se quedaban nebulosas frente a la realidad que debían afrontar día con día. La evolución del precepto ha sido hasta cíclica; por ejemplo, en 1933 se prohibió la reelección de los ayuntamientos y en la más reciente reforma de 2014 se volvió a autorizar. Por otro lado, los cambios han sido de gran envergadura y han respondido a las necesidades de los tiempos. Originalmente, incluso, se confundían los asuntos municipales con los estatales, pues se incluían en el mismo numeral. Con el tiempo, se les separaría para darle a cada cosa su espacio, de conformidad con una mejor técnica legislativa. Se enunciaron los integrantes del Ayuntamiento, que en su primer texto sólo se mencionaba. Se aclararon sus atribuciones en materia de servicios públicos enunciándolos uno por uno. Se especificó cómo haría el municipio para administrar libremente su hacienda, de dónde provendrían esos recursos. Se le

agregó la representación proporcional. En fin, muchos temas que han hecho de este numeral uno de los más extensos de nuestra Ley Suprema al día de hoy.

DÉCIMA.- Se analizó la reelección como una forma de superar la deficiencia en el aspecto político municipal, concerniente a una adecuada representación de los gobernados. Asimismo, la reelección implica beneficios en materia de eficacia y eficiencia administrativa por los incentivos que genera en las autoridades y la eventual ampliación del tiempo de gestión para consolidar los planes y programas de gobierno, sobre todo cuando son de mayor plazo.

Justamente en este trabajo se propone como premisa fundamental la reforma en materia política para resolver las problemáticas vigentes a partir, simplemente, de siquiera abordarlo de forma pertinente en el esfera pública y eso sólo se logra con una adecuada representación política. Se decía que si bien mucho se ha hablado de la necesidad de transformar la dinámica administrativa o las condiciones fiscales, que afectan significativamente el desempeño de los municipios, se considera que el origen de las insuficiencias y deficiencias señaladas está en la falta de responsabilidad y compromiso de las autoridades municipales para garantizar que las demandas de quienes viven en sus respectivos ámbitos espaciales de validez se conviertan en políticas públicas que puedan implementarse a favor de ellos mismos.

DÉCIMA PRIMERA.- Aunque también, por otro lado, se reconoció que la reelección en sí misma, como ha quedado asentada en la reforma al artículo 115 constitucional, no garantiza un cambio de fondo en la dinámica política del país si siguen prevaleciendo las decisiones partidistas cupulares para la postulación de candidatos: la posibilidad de reelegirse en un cargo sigue recayendo en que la misma coalición de partidos o uno de ellos postule nuevamente al candidato que buscare repetir en el cargo.

Sin embargo, sí es cierto que hay dos condiciones fundamentales que se alcanzan con la posibilidad de reelegir a los ayuntamientos: 1) se genera un esquema de premio-castigo, que permite evaluar las gestiones municipal, de tal forma que a su vez se crean incentivos para mejorar el desempeño gubernamental y

administrativa en función de garantizar repetir en el cargo (al menos por el primer período); y, 2) la posibilidad de tener un segundo período alarga el tiempo administrativo, que en el caso municipal es muy corto, permitiendo con ello la concreción de proyectos de mayor plazo, saliendo de los planteamientos cortoplacistas y que solamente reaccionen a las coyunturas, que hasta la fecha han limitado el potencial de los gobiernos municipales.

DÉCIMA SEGUNDA.- Asimismo, se citó la literatura reciente que habla de las oportunidades que se alcanzaron con la reforma relativa a la reelección de diversos puestos de elección popular. Lacalle y Rivera observan las siguientes: 1) Fortalecimiento del federalismo; 2) Fortalecimiento de la rendición de cuentas; y, 3) Profesionalización de los legisladores, alcaldes, síndicos y regidores. Aquí se coincidió con estos planteamientos.

La necesidad de mejorar la representación política en el ámbito municipal no se agota con el tema de la reelección. Por ello revisamos dos temas más que se encuentran en boga y que pueden profundizar la democratización del escenario político mexicano, pero que deben analizarse y matizarse para verlo a la luz de sus pros y sus contras. Uno de estos temas fue el de las candidaturas independientes, que en varios estados ya ha rendido frutos la reforma que en su momento se promovió en 2007. El otro tema es uno hipotético, que en este momento se encuentra a debate y sería el siguiente paso para reformar ampliamente al orden de gobierno municipal: la elección directa e individualizada de los integrantes del Ayuntamiento.

DÉCIMA TERCERA.- Sobre las candidaturas independientes se revisó particularmente la experiencia de Zacatecas, donde se demostró que es factible la regulación adecuada de este tipo de candidaturas, sobre todo para garantizarle un “piso parejo” durante la contienda electoral. Aunque, como también se observó, no fue la legislación local la definitoria, sino la intervención del órgano electoral local que concretó la reglamentación pertinente para aterrizar esta figura. No debería ser así, sino que la ley misma fuera clara y precisa para evitar cualquier tipo de

laguna que haga más completo un sistema electoral ya de por sí sobrerregulado en varios sentidos.

Conjuntamente, se revisó el caso de Nayarit, donde la elección individual de los integrantes de los ayuntamientos ya es un hecho. Específicamente, la elección de los regidores a partir de circunscripciones territoriales dentro de los municipios ha propiciado una dinámica de acercamiento a las comunidades, pues los electores elijen de forma directa a sus ediles. Mientras tanto, la presidencia municipal y la sindicatura se eligen en fórmula. Muchas de las reservas al respecto de esta figura surgen a propósito de una eventual ingobernabilidad a causa de la falta de mayorías estables. Pero como ahí se vio, no han sido pocos los casos en que los presidentes municipales no cuentan con la mayoría del Cabildo. Es más, ocasionalmente han resultado casos en los que todos los regidores electos son opositores a quien encabeza el Ayuntamiento. No obstante, la vida municipal en Nayarit (al menos como se ha observado en la generalidad) no se ha detenido, ni ha sido el acabose de este orden de gobierno. Más bien lo que se ha observado es que en la práctica los ayuntamientos en estas condiciones se han visto obligados a generar acuerdos para darle cauce a sus gestiones.

DÉCIMA CUARTA.- Pese a ello, como postulante del Derecho no se puede simplemente apostarle a una capacidad política la resolución de los eventuales conflictos, sino que la apuesta debe ser a favor de la norma. Así que se previó la necesidad de que se regulen temas donde el entendimiento y la resolución de eventuales conflictos debe prevalecer. Por ejemplo, se señaló enfáticamente que en los casos donde el presidente municipal careciera de mayoría en el Ayuntamiento, debe asegurarse la aprobación de planes, programas y presupuestos. De cierto modo, en estos casos debe “blindarse” esta temática administrativa. Ciertamente, los regidores tienen una labor circunscrita a la vigilancia y seguimiento, por lo cual no necesariamente se detendrían la parte sustantiva de la administración pública municipal por desacuerdos políticos. Empero, en cuanto a la toma de decisiones al seno del Cabildo, la aprobación de esos proyectos ejecutivos podría terminar por complicarse, lo cual la norma debe

evitar a toda costa en función de la gobernabilidad, pero sin sacrificar tampoco el respeto a los principios democráticos.

DÉCIMA QUINTA.- Así pues, se pueden observar varios esquemas institucionales que bien podrían abonar a la consolidación plena del ámbito municipal, desde un aspecto democrático funcional y permitiéndole a los municipios tomar las riendas de sus propios desarrollos. Ello requiere de autoridades más comprometidas, responsables, profesionalizadas y especializadas. La reforma política de los ayuntamientos puede garantizarlo.

Se tiene que destacar que pese a las deficiencias e insuficiencias anteriormente señaladas, el Municipio ha avanzado mucho conforme el tiempo ha pasado y particularmente los últimos años. Al menos en el aspecto normativo, su faz es radicalmente distinta. Hacer realidad lo que la norma preceptúa muchas veces es complejo, pero si en ésta se contempla determinado supuesto es un avance para la concreción de mejoras. Por ejemplo, entre varias reflexiones que López Chavarría hacía en su obra sobre las elecciones municipales¹⁰⁹, hay elementos ya superados: se mencionaba la escasísima presencia femenina y hoy es mandato de ley que haya equidad de género en los puestos de elección popular; se consideraba la complejidad de lo electoral y la necesidad de un mayor nivel de involucramiento regulatorio por parte de los institutos electorales estatales, pudimos aquí reseñar el caso de Zacatecas; se insistía en la posibilidad de partidos locales que recogieran la realidad inmediata de la problemática regional, ¿qué otro papel tienen precisamente las candidaturas independientes exitosas que aquí se expusieron?; se hablaba de la modificación del principio de la no reelección de los presidentes municipales, hoy es un hecho y materia fundamental del presente trabajo; y así otros temas más. La evolución del municipio ha sido constante y contundente, transitando rumbo a la agenda democratizadora que en su momento se proponía, pero se requiere profundizarla, detallarla y precisarla para que sea efectivamente funcional y procure resultados tangibles de mayor calidad.

¹⁰⁹ López Chavarría, *op. cit.*, pp. 133-136.

DÉCIMA SEXTA.- El inciso a) de la fracción II del artículo 3º de nuestra Constitución, cuando define lo democrático, establece que la democracia es un modo de vida: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.” Entonces, considerando el precepto constitucional, la principal base para hacer realidad ese modo de vida en México debe estar en el municipio. El mejoramiento económico, social y cultural de la nación se consigue con la suma de sus partes. El retraso de unos municipios o de unas regiones impacta al desarrollo nacional. La necesidad de fortalecer a los municipios, a través de gobiernos representativos que verdaderamente atiendan las necesidades más sentidas de estas localidades debe ser un objetivo prioritario de la Federación. No se puede aspirar a un mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos, que se aprecie en resultados concretos, si la autoridad más inmediata a ellos se encuentra desvinculada de sus anhelos y demandas.

De ahí que en este trabajo se plantea como vehículo para conseguir lo antes mencionado, el ahondamiento de la rendición de cuentas democrática en los municipios. Con este propósito se analizó la reelección como una elemento clave, pero en el que podrían converger otros elementos, como las candidaturas independientes o la posibilidad de la elección directa individualizada de los regidores. Todas estas figuras pueden constituirse en formas para que la democracia verdaderamente funcione en el sentido que manda nuestra Constitución. Las mejoras no vendrán desde el centro, donde forzosamente se encuentran ajenos a las coyunturas de los lugares más recónditos del país. Los municipios más grandes, como las capitales o las zonas metropolitanas conurbadas, representan la minoría dentro del mosaico municipal. Son los municipios pequeños, muchas veces aislados, los que necesitan más apoyo para su fortalecimiento y todas las variables como la económica, la social, la cultural, la ambiental, pasan ineludiblemente por el fortalecimiento previo de la variable política.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Autoridades comprometidas con sus gobernados pueden pugnar por reformas o programas que atiendan las problemáticas; autoridades involucradas con las causas de quienes representan se entregan mejor a la labor encomendada. Es el punto que aquí se ha intentado manifestar; más allá de otras reformas que también resultan urgentes para el orden de gobierno municipal (como lo son la fiscal, la administrativa, la relativa a la seguridad preventiva, entre otras), la reforma en materia política debe ser el punto de partida. Ayuntamientos fuertes pueden asegurarse de que todo lo demás tome el cauce correcto, tanto normativa como fácticamente. Siguiendo por el camino por el que se encuentra la actualidad, esas autoridades municipales que podrían hacer la diferencia se encuentran sometidas a otros intereses, que no son necesariamente los de la ciudadanía. Es ahí donde nuestro país requiere de cambios profundos, para garantizar en este entorno complejo que el Municipio sea realmente un fuerte cimiento de las instituciones de México.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAME GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México. El municipio base fundamental del federalismo mexicano*. México: Editorial Porrúa, 1ª reimpresión, 2011.
- ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México: Oxford University Press, 2009.
- _____, *Derecho municipal*. México: Oxford University Press, 2011, 2ª reimpresión.
- AÑORVE BAÑOS, Manuel, *Servicios públicos municipales*. México: Editorial Porrúa, 2010.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*. México: Oxford University Press, 2013, 4ª edición.
- BARAJAS SOLÓRZANO, Jesús Pablo. *La inconstitucionalidad de la reelección municipal en Chihuahua: El Caso Temósachic*; nota introductoria a cargo de Ernesto Santana Bracamontes, María Fernanda Ríos y Valles Sánchez. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertiente Salas Regionales; 16), 2013. Versión electrónica en: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/sr_16_inconstitucionalidad.pdf
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*. México: Editorial Porrúa, 20ª edición, 2009.
- CARPISO, Jorge y Miguel CARBONELL, *Derecho constitucional*. México: Editorial Porrúa, 5ª edición, 2008.
- CORTEZ SALINAS, Josafat, "La propuesta de la reelección inmediata de legisladores en la Reforma del Estado de 2010" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, núm. 132, pp. 1321-1333. Versión electrónica en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/132/el/el10.pdf>

- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*. México: Editorial Porrúa, 2008, 3ª edición.
- DÉCTOR GARCÍA, Romeo, *Gobierno y administración municipal*. México: Editorial Flores, 2013.
- DÍAZ SANTANA, Héctor (coord.), *Retos y perspectivas de los municipios en México*. México: INAFED/CIECAS-IPN, 2011. Versión electrónica en:
<http://www.fundlocal.org.mx/portal/images/pdf/retosperspectivasdocumento1.pdf>
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *Derecho Civil. Parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*. México: Editorial Porrúa, 2008, 11ª edición.
- DWORAK, Fernando, “Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales”, en Pérez Noriega Fernando y Lucero Ramírez León (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*. México: Senado de la República, 2010. Versión electrónica en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/9.pdf>
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México: Editorial Porrúa, 2004, 2ª edición.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*. México: Editorial Porrúa, 2009.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), *Diccionario de Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa-UNAM, 2006, 2ª edición.
- _____, *Régimen jurídico municipal en México*. México: Editorial Porrúa-Facultad de Derecho UNAM, 2003.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia y Sandra Valdés Robledo, *Candidaturas Independientes. “Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas”*. México: Cámara de Diputados-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, abril 2011. Versión electrónica en:
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>

- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Editorial Porrúa, 2008, 60ª edición.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Daniel CIENFUEGOS SALGADO (coords.), *El Municipio en México*. México: Editorial Laguna, 2007.
- GOODNOW, Frank, "La función administrativa" en *Revista de Administración Pública*, México: INAP, Número 42, Abril-Junio, 1980, p. 139-147. Versión electrónica en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/42/pr/pr9.pdf>
- GUILLÉN, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*. México: Editorial Porrúa-UNAM, 2011, edición histórica.
- LACALLE, Marina y Gustavo Rivera Loret de Mola, *Reelección en perspectiva comparada*. México: Integralia-Fundación Colosio, 2014. Versión electrónica en: <http://integralia.com.mx/publicaciones/Reeleccion.pdf>
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, *Las elecciones municipales en México. Estudio jurídico-político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, 2ª edición.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*. México: Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2007.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo y Natalia López Sosa Montes de Oca, *Derecho administrativo mexicano*. México: Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2014.
- MOLINA, Ignacio en colaboración con Santiago Delgado, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, España: Alianza Editorial, 1998.
- MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, *Elementos jurídico-históricos del Municipio en México*. México: UNAM, 1979.
- NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política*. México: Editorial Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.

- OLIVOS CAMPOS, José René, *La gobernabilidad democrática municipal en México*. México: Editorial Porrúa, 2006.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Federalismo y municipio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PATIÑO MANFFER, Ruperto, y Alma de los Ángeles RÍOS RUIZ, *Derecho constitucional. Temas de actualidad*. México: Editorial Porrúa-Facultad de Derecho UNAM, 2009.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, José Francisco. *Perspectivas político jurídicas del municipio en México*. México: Editorial Trillas, 2013.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*. México: Editorial Porrúa, 10ª edición, 2011.
- _____, “El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana” en *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico*. México: Facultad de Derecho UNAM, 2010. Versión electrónica en:
<http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/16DrQUINTANA.pdf>
- RAMÍREZ LEÓN, Lucero, “Candidaturas independientes” en Pérez Noriega Fernando y Lucero Ramírez León (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*. México: Senado de la República, 2010. Versión electrónica en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/7.pdf>
- RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Derecho administrativo mexicano*. México: Editorial Porrúa, 2009.
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*. México: IGLOM-Senado de la República, 2007, 2ª edición.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*. México: Editorial Porrúa, 4ª edición, 2007.
- REVUELTA VAQUERO, Benjamín y Jaime Valls Esponda, *El gobierno municipal en la era global*. México: Editorial Porrúa, 2012.

- RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La reforma constitucional en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2010.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*. México: Editorial Porrúa, 2009, 9ª edición.
- RODRÍGUEZ, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ROSAS AISPURO TORRES, José y David Cienfuegos Salgado (coords.), *El municipio en Iberoamérica*. México: Editora Laguna, 2003.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa, 2010, 29ª edición.
- SOTO ACOSTA, Leticia Catalina, "Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, núm. 5, enero-junio de 2014, pp. 337-363. Versión electrónica en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/gse/gse12.pdf>
- UGARTE CORTÉS, Juan (1987), "Teoría General del Municipio: Fines, Fundamento y Estructura", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El municipio como factor de desarrollo nacional equilibrado*, número 26, 27 y 28, Abril-Diciembre, pp. 25-34.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*. México: Editorial Porrúa-UNAM, 2003.
- _____, *El municipio en México y el mundo*. México: Editorial Porrúa, 2005.
- ZAPATA PEROGORDO, Alejandro y Oliver MEADE HERVERT, *Organización y gestión municipal*. México: Editorial Porrúa, 2008.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Código de Instituciones Políticas y Procedimiento Electorales del Estado de Oaxaca
Código Municipal para el Estado de Coahuila
Ley Orgánica Municipal del Estado de México
Ley Municipal para el Estado de Nayarit
Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca