A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

BLANCA ACEDO

TEMAS ESTRATÉGICOS

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo
Senador Fernando Herrera Ávila.
Presidente.

Senador Benjamín Robles Montoya.
Secretario.

Senador Roberto Albores Gleason.
Secretario.

Senador Daniel Ávila Ruiz.
Secretario.

A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014.
Autor:**Blanca Acedo.**

Primera edición, marzo de 2015.
ISBN-978-607-8320

DR © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA.
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc.
06000, Ciudad de México.

Dirección General de Investigación Estratégica.
Director General:
Mtro. Alejandro Encinas Nájera.

Área de Sistema Político y Federalismo.
Mtro. Roberto Castellanos Cereceda.
Dra. Fernanda Vidal Correa.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA.
Impreso en México.

Este estudio es responsabilidad de quien firma su autoría y no refleja el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

ÍNDICE

Introducción..... 7

I. El periodo preconstitucional y la nueva Carta Magna, 1914-1917..... 9

II. Los reclamos ante la indefensión del municipio libre, 1918-1945..... 15

III. Los partidos políticos ante el desastre municipal, 1946-1976..... 31

IV. La alternancia política en los municipios, 1977-1996..... 45

V. Ante la reforma del Estado, 1997-2014..... 59

Bibliografía..... 71

Introducción

El 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publicó un decreto en el que incorporó la figura del municipio libre en el artículo 109 de la Constitución de 1857. A partir de entonces el municipio libre se convirtió en una institución constitucional en nuestro país.

La tesis de la libertad municipal se acuñó desde mediados del siglo XIX en el Congreso Constituyente de 1856-1857, cuando el diputado José María del Castillo Velasco argumentó en su voto particular que la libertad municipal se consagrara en la nueva Constitución, reivindicación que en ese momento no prosperó. Los liberales decimonónicos enriquecieron el ideario sobre la libertad municipal, bandera que resurgió durante la Revolución mexicana. Casi 60 años después de que fuera planteado por primera ocasión en nuestra vida parlamentaria, finalmente, con el decreto de 1914 del entonces presidente Carranza, se incorporó el municipio libre en el texto constitucional y unos años después se plasmó en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

En este informe hacemos una revisión de las iniciativas de reforma a la Constitución federal elaboradas en el periodo comprendido entre 1914 y 2014 (aprobadas o no), para ubicar los parámetros respecto de las ideas sobre el municipio libre en México, así como sus avances y retrocesos. El hilo conductor de la indagación y el análisis fue rastrear qué se ha propuesto durante estos cien años para asegurar la libertad política y económica de los municipios mexicanos.

Organizamos el trabajo en cinco apartados. El primero cubre el periodo preconstitucional y la nueva Carta Magna (1914-1917); el segundo

aborda los reclamos ante la indefensión del municipio libre en el periodo de 1918 a 1945; el tercero se centra en los partidos políticos y el desastre municipal en el lapso de 1946-1976; el cuarto periodo comprende la alternancia política en los municipios de 1977 a 1996, y el quinto y último periodo tiene como horizonte la reforma del Estado (1997-2014).

Esperamos que este documento contribuya a conmemorar los cien años del establecimiento del municipio libre como institución constitucional en nuestro país y a reflexionar sobre los retos contemporáneos en esta época aciaga. Que nos acerque a conocer qué ha pasado de entonces a la fecha, en dónde estamos, en qué hemos avanzado y en qué no, y nos oriente hacia dónde queremos ir.

I. El periodo preconstitucional y la nueva Carta Magna, 1914-1917

La libertad municipal fue una bandera enarbolada por los diferentes grupos que participaron en el proceso revolucionario, los que se levantaron en armas para derruir la dictadura del presidente Porfirio Díaz, época durante la cual languidecieron las libertades locales y se fortaleció la figura de los jefes políticos. De la Revolución mexicana surgió un nuevo régimen constitucional que se plasmó en la Carta Magna de 1917, la que instituyó el municipio libre.

¿Cómo concebían los revolucionarios la libertad municipal? Los decretos de Venustiano Carranza y Emiliano Zapata dan cuenta de ello, así como el debate que se generó en el Congreso Constituyente de 1916-1917. Esto se observa no solo en la discusión del artículo 115, en el que se consagró la figura del municipio libre, sino también en la del 40 y 41, relativos a la soberanía popular y la forma de gobierno, y en el 73, fracción VI, sobre la existencia del ayuntamiento en la municipalidad de México.

Las ideas de Carranza sobre el municipio libre contenidas en el decreto expedido en 1914 (relativo al artículo 109 de la Constitución de 1857) adelantaban su posición sobre la materia: el municipio libre como la base de la división territorial y organización política de los estados, administrado por ayuntamientos de elección popular y

directa, sin que hubiera autoridades intermedias entre estos y el gobierno estatal.

Por su parte, el pensamiento sobre la libertad municipal de Zapata estaba vinculado a la construcción de un régimen democrático. Para el caudillo del Sur, la libertad política de los municipios no quedaría asegurada solo con la desaparición de las autoridades intermedias y la elección popular y directa de las autoridades municipales, en lo que se resumía la propuesta de Carranza, sino que era necesario asegurar la participación de los vecinos en los asuntos de su localidad —los que deberían ser sometidos a la aprobación del vecindario—, acompañados de mecanismos de participación y rendición de cuentas, incluida la revocación del mandato de las autoridades municipales. Los zapatistas tenían claro un tema crucial: los ayuntamientos deberían estar vigilados, ya que, de lo contrario, se daría otro despotismo, el de los munícipes, que sustituiría al de los jefes políticos.

En la ley sobre libertades municipales expedida en septiembre 1916 se reivindicaba la independencia municipal, entendida como la emancipación de la tutela gubernamental en lo que se refiere a su administración interior y ramo económico. En consecuencia, se ampliaba la potestad reglamentaria y tributaria de las municipalidades, con lo que se modificaba la relación que había prevalecido en el siglo XIX entre los municipios y los poderes estatales.

Si revisamos con atención el proyecto de constitución presentado por Carranza en el Congreso Constituyente, podemos darnos cuenta de que reproducía las disposiciones establecidas en el decreto de 1914 sobre el municipio libre. Omitía cómo asegurar la libertad económica del municipio y reducía su libertad política a la elección popular y directa de los ayuntamientos, así como la eliminación de las autoridades intermedias. No contemplaba la figura del municipio libre para el Distrito Federal y territorios, sino solo para los estados de la federación. Proponía la supresión del ayuntamiento electo en el municipio más poblado del país —la municipalidad de México, que contaba con alrededor de 600 000 habitantes— para

sustituirlo por la figura de tres comisionados (los que serían nombrados de acuerdo con la ley), propuesta que los diputados constituyentes no dejaron pasar.

El tema del municipio libre apareció en el Congreso que sesionó en Querétaro en 1917 cuando fueron discutidos los artículos 40 y 41. El diputado López Lira propuso una adición al texto del artículo 40 que establece: "...es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior", al que sugería añadir: "que tengan como base de su organización política el municipio libre" (citado en: Acedo, 2009:83).

Otro diputado, Pastrana Jaimes, hizo suya la iniciativa que envió al Congreso Constituyente la Comisión Nacional Agraria en lo concerniente a la reforma del artículo 41. A la redacción que dice: "...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados", incorporaba: "...y por medio de los municipios libres e independientes de que dichos estados deberán componerse en los términos que establezcan las citadas constituciones de los estados" (citado en: Acedo, 2009:85).

Estas propuestas no contaron con la simpatía de los diputados constituyentes y fueron refutadas por los miembros de la Segunda Comisión de la Constitución, quienes ya habían discutido el tema y llegado a la conclusión de que el municipio debería estar comprendido únicamente en el Título Quinto, De los estados de la federación, porque el municipio no es soberano ni representa soberanía alguna. Así lo expresó Paulino Machorro Narváez: "El municipio queda, por consiguiente, subordinado a cada uno de los estados". Otro miembro de la comisión, Hilario Medina, argumentó que el municipio no es soberano porque no puede darse sus propias leyes: "....en donde se practica el régimen municipal, no tiene más que una independencia que está concentrada en la parte administrativa, no en la parte política". Con esto adelantaban la ambigüedad que prevalecería en el Congreso sobre la concepción de la libertad municipal.

La propuesta de Carranza de eliminar el ayuntamiento en la municipalidad de México no prosperó. Los defensores de esta argumentaron que no podían coexistir el gobierno municipal electo y los poderes federales en la misma entidad y que la Ciudad de México no contaba con suficientes recursos para poder subsistir. La mayoría de los diputados defendieron —con diversos argumentos— que el pueblo de la ciudad más poblada del país no podía dejar de ejercer su soberanía.

La redacción del artículo 115 en el proyecto de Carranza no abordó el tema de las finanzas municipales. La Segunda Comisión de Constitución quiso reparar esta omisión en el dictamen, ahora conformado por tres fracciones: en la primera se reproducía el contenido del texto enviado por Carranza, en la segunda se incorporaba una serie de disposiciones que pretendían asegurar la libertad económica y en la tercera se dotaba a los municipios de personalidad jurídica.

La fracción II del dictamen no contó con el beneplácito de los constituyentes de ninguna de las corrientes y, después de un intenso debate sobre el tema de la hacienda municipal, se aprobó finalmente que los municipios administraran libremente su hacienda, la que se formaría con las contribuciones que señalarían las legislaturas de los estados. Los parámetros del debate se referían, en el fondo, a si los elementos que integrarían la hacienda municipal deberían estar inscritos en el texto de la Constitución federal o ser definidos por los congresos locales. Ganó esta última posición, resumida en las palabras del diputado Calderón: "....el Primer Jefe reconoce la soberanía de los estados, pero no reconoce la soberanía municipal [...] yo le concedo el derecho al ayuntamiento para que administre sus propios recursos, pero será la legislatura de los estados la que determine en qué forma y en qué cantidad" (INEHRM, 1960, tomo II: 1066).

En la Constitución de 1917 finalmente se logró la aspiración de los liberales decimonónicos de que en la Constitución federal se instituyera el municipio libre. En esta ocasión, las coordenadas del debate se estrecharon y no recuperaron la tradición que les antecedía. La mera adopción del principio del municipio libre en la Constitución de 1917

no fue suficiente para garantizar la libertad municipal o, como dijera Moisés Ochoa Campos, el Constituyente solo consagró "a medias" el municipio libre (Ochoa, 1985: 342). Predominó la posición que entendía la independencia municipal en la parte administrativa, no en la política. Por tanto, no se reconoció al municipio libre como un poder político —como proponía la Comisión Nacional Agraria—, ni como una entidad soberana, es decir, que representara soberanía alguna, por lo que quedó subordinado a los estados.

Las bases que estableció el nuevo texto constitucional fueron las siguientes: la elección popular y directa de los ayuntamientos; los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se integraría con las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados, y los ayuntamientos estarían investidos de personalidad jurídica. La mera adopción del principio del municipio libre en la nueva Constitución no fue suficiente para garantizar la libertad municipal, como quedó demostrado en décadas posteriores.

II. Los reclamos ante la indefensión del municipio libre, 1918-1945

Entre 1918 y 1945 se aprobaron cuatro iniciativas de reforma a la Carta Magna. La primera, que eliminó el régimen municipal en el Distrito Federal y los territorios en 1928, de la autoría del general Álvaro Obregón, cuando era candidato —por segunda ocasión— a la presidencia de la República. Dos iniciativas más, elaboradas en el seno del entonces recién conformado (en 1929) Partido Nacional Revolucionario, la primera de las cuales incorporó, en 1933, la no reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos, y la segunda, en 1934, que introduce la impartición de la educación como facultad concurrente de la federación, los estados y los municipios. Por último, está la iniciativa de reforma que proponía la restitución de los municipios en los territorios —presentada por un diputado del Partido de la Revolución Mexicana por el Territorio de Baja California Sur—, la cual fue promulgada en 1940.

Las iniciativas que no prosperaron nos permiten reconstruir la agenda legislativa de aquellos años. Las primeras tres se ubican en la década posterior a la promulgación de la nueva Constitución y están repletas de ideas que impulsaban reformas de fondo a la Carta Magna para garantizar un municipio democrático.

En las primeras décadas del régimen emanado de la Revolución mexicana quedó de manifiesto que las bases instituidas por el Congreso

Constituyente fueron insuficientes para que los municipios se desplegaran como instituciones democráticas con vida propia. Los años veinte estuvieron marcados por una efervescencia municipal que se reflejó en un intenso protagonismo de los ayuntamientos. Finalmente, la riqueza que se manifestó en el terreno de las ideas y de la acción política no derivó en la ambiciosa reforma municipal planteada, sino todo lo contrario, en la desaparición de los municipios en el Distrito Federal y los territorios.

Después del asesinato de Obregón, se fundó en 1929 el Partido Nacional Revolucionario, que aglutinó a las diversas corrientes emanadas del nuevo régimen, el cual se transformó después, en 1938, en el Partido de la Revolución Mexicana. Siete de las doce iniciativas que ubicamos en este periodo son de la autoría de miembros del partido en el poder, aunque no todas prosperaron. La reivindicación de una ley orgánica o reglamentaria del municipio libre estuvo muy presente durante estos años.

¿Cómo tradujeron las constituciones estatales el nuevo principio del municipio libre? Aunque lo incorporaron en sus textos, no modificaron la relación que había prevalecido en el siglo XIX entre el municipio y los poderes estatales. Varias llegaron al extremo de establecer que los municipios estarían subordinados directamente a los gobernadores, es decir, sin autoridades intermedias. El tema de la ampliación de los derechos de los ciudadanos para intervenir en los asuntos de su localidad tampoco fue tenido en cuenta por los constituyentes estatales.

Las propuestas de reformas de fondo a la nueva Constitución no se hicieron esperar. Las tres primeras iniciativas, elaboradas en la década de los veinte, estaban orientadas a fortalecer el municipio libre no solo precisando y ampliando sus atribuciones, sino que también hicieron énfasis en un municipio democrático y responsable.

En 1921, Modesto Rolland publicó un libro titulado *El desastre municipal en la República Mexicana*, cuyo título lo dice todo. El autor estaba familiarizado con la experiencia comparada e influido por el movimiento reformista estadounidense, ya que había sido enviado por Carranza a Estados Unidos para estudiar planes para la reconstrucción del país en materia municipal. En su libro, después de hacer un diagnóstico de la administración y gobierno de las ciudades en Alemania, Inglaterra, Francia y Estados Unidos y haber revisado los antecedentes del municipio en México, llegó a la conclusión de que, tal como el Congreso Constituyente había redactado el artículo 115, dejaba en manos de los munícipes el buen o mal manejo del gobierno municipal, ya que no se había diseñado un marco jurídico para que los gobiernos fueran responsables. La libertad municipal estaba incompleta si no se acompañaba de un régimen de rendición de cuentas, de mecanismos de control para los miembros de los ayuntamientos. Su mayor aportación a la agenda de la reforma municipal fue hacer énfasis en la idea de que los munícipes debían estar suficientemente controlados por la voluntad popular, por medio de lo que él denominó los frenos democráticos: la revocación, la iniciativa popular y el referéndum.

En la década posterior a la promulgación de la Constitución, los ayuntamientos generaron un movimiento que reivindicó una reforma municipal a fondo. En 1920, a partir de un congreso convocado por la municipalidad de México, se creó la Unión Nacional de Ayuntamientos. En el segundo congreso, celebrado en 1922, se abordó ampliamente el tema de las reformas que se necesitaban para asegurar el municipio libre.[1] A partir de las propuestas presentadas se elaboró una iniciativa que fue enviada a la Cámara de Diputados, la que planteaba la reforma de los artículos 40, 41 y 115 de la nueva Constitución. En la redacción del artículo 40, la Unión Nacional de Ayuntamientos proponía que se incorporara la autonomía municipal: "....la república federal estaría compuesta de municipios autónomos congregados en estados que, sobre la base de la autonomía municipal, serían libres y soberanos".[2] Esta propues-

[1] Algunas de las iniciativas de reforma se pueden consultar en: 2º Congreso Nacional de Ayuntamientos, Iniciativas de los C. C. delegados, Imprenta "Ultramar", B. Domínguez, 43, México, 1922.

[2] El autor de la propuesta de reformar los artículos 40 y 41 fue Andrés Molina Enríquez.

ta modificaba de manera radical la concepción dominante que ubicaba al municipio —desde la Constitución de 1917— como subordinado a la soberanía interior de los estados. La iniciativa ampliaba significativamente la extensión del artículo 115 e incorporaba las bases de la autonomía política y económica de los municipios. Se demandaba que los poderes ejecutivo y legislativo de los estados no intervinieran en las elecciones municipales y que los gobiernos municipales no desempeñaran ninguna función en las elecciones federales ni estatales como estaba contemplado. Además, incorporaba en la Constitución las bases para la integración de la hacienda municipal.

El proyecto de una ley orgánica para el municipio libre, publicado en 1925 y elaborado por encargo de una comisión de la Cámara de Diputados, partía de reconocer la crisis política y económica que atravesaba la nueva institución constitucional y el desconocimiento de su finalidad democrática. Sin cortapisas, en el documento se ubicaba a los poderes de los estados como los principales enemigos del municipio libre. De ahí la propuesta de que el Congreso de la Unión expidiera una ley orgánica para asegurar la autonomía municipal, la que, a diferencia de una reforma constitucional, no necesitaría ser aprobada por los congresos locales. Algunos de los temas que abordaba el proyecto (que no se logró presentar en la cámara baja) eran los siguientes: mecanismos para asegurar el voto en las elecciones municipales; diversas modalidades de participación de los ciudadanos en los asuntos municipales, y la creación de un régimen de responsabilidades para los funcionarios municipales.

Las propuestas que tenían en mente un municipio democrático y responsable no prosperaron. Todo lo contrario, lo que se aprobó en 1928 fue una reforma constitucional que suprimió el régimen constitucional en el Distrito Federal y los territorios, lo que no solo violentó los escasos derechos de los ciudadanos que vivían en estas entidades, sino que también influyó en el declive de la trayectoria del municipio en nuestro país.

En 1929, la Secretaría de Gobernación exhortaba a los gobernadores de los estados a que reformaran las constituciones locales en aquellos casos que contuvieran disposiciones contrarias al municipio libre, como la facultad de los gobernadores o legislaturas para suspender y privar de sus cargos a las autoridades municipales[3] sin previo juicio de responsabilidad y la facultad del legislativo estatal de calificar las elecciones municipales.[3] De acuerdo con el Ejecutivo federal, debería corresponder a los Colegios Electorales Municipales la facultad de resolver sobre los resultados de las elecciones de los ayuntamientos sin intervención del poder administrativo o legislativo estatal.[4]

La Legislatura de Sonora solicitó en 1929 la reforma del artículo 115 constitucional para erradicar la figura de los municipios libres en todas las capitales de los estados por las mismas razones que se invocaron para suprimirlos en la capital de la República y los territorios federales.[5] Este fue el punto de partida de una oleada de reclamos a favor de que se crearan garantías para el municipio libre. Para lograrlo, se demandaba la reglamentación federal del artículo 115 constitucional, reivindicación que estuvo presente durante todo este periodo.[6]

---

[3] En 13 de 28 constituciones estatales los gobernadores gozaban de la facultad de suspender o deponer ayuntamientos y sustituirlos por juntas de administración civil. Véase: Flores (1937).

[40] La Confederación de Ayuntamientos del estado de Nayarit respondió que había solicitado la reforma de la Constitución del estado, ya que los ayuntamientos legal y popularmente electos estaban a merced del Ejecutivo local, quien podía sustituirlos por concejos municipales: "…la estabilidad de dichos ayuntamientos y la voluntad de un pueblo elector quedan suspendidas a la de un funcionario que, de una sola plumada, puede hacer de un grupo colegiado semejante a aquellos prefectos políticos que surgían y desaparecían al capricho del dictador". Archivo General de la Nación, Circular 28, Caja 7, Expediente 6, 302.1 (29).

[5] *La Prensa*, 21 de octubre de 1930. Dos meses más tarde, el Congreso del Estado suprimió 47 municipios (70% del total), cobijado en el principio de la soberanía estatal (Ley número 68, 26 de diciembre de 1930).

[6] Representantes de municipios de diferentes entidades federativas se dirigieron a la Cámara de Diputados con la idea de solicitar que, en el programa de acción social y legislativa del Bloque Nacional Revolucionario, se incluyera el estudio de una ley reglamentaria del municipio para que la institución fuera respetada por los gobernadores de los estados: "Consideran los interesados que, dentro del régimen de la soberanía de los estados, los gobernadores pueden, apoyados en la Constitución local, cambiar los ayuntamientos constitucionalmente elegidos por juntas de administración civil, alegando preceptos más o menos legales" (*Excélsior*, 11 de mayo de 1931).

En los primeros meses de 1931 el Bloque Nacional de la Cámara de Diputados designó una comisión especial encargada de formular un proyecto de ley reglamentaria.[7] Los gobiernos estatales y las legislaturas locales cuestionaron la reglamentación del artículo 115 constitucional, ya que consideraban que la expedición de una ley federal sería una ley anticonstitucional e invasora de la soberanía de los estados.[8] Por otro lado, la prensa hizo hincapié en que la problemática no podía simplificarse a la desaparición de los ediles electos y ponerlos a salvo de los embates de los poderes locales. Una reforma debería de hacerse cargo también de exigir a los ayuntamientos responsabilidad y eficacia ante la comuna municipal.[9]

Para el presidente de la comisión encargada de elaborar la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, Alfonso Francisco Ramírez, al imponer las juntas o concejos municipales se violaba no solo el artículo 115 del texto federal, que disponía la elección popular y directa de los ayuntamientos del país, sino también el artículo 41, cuando establece que las entidades federativas en "ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal".[10] Sin embargo, los ayuntamientos no podían acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el caso de que fueran vulnerados estos principios constitucionales.[11]

---

[7] La comisión estuvo integrada por los diputados Ignacio Gómez, Alfonso Francisco Ramírez, Luis Cruz Manjarrez, Julio Bustillos y Ernesto Viveros (*El Nacional*, 9 de mayo de 1931).

[8] *Excélsior*, 20 de agosto de 1931.

[9] "En buena hora, sí, que se procure la estabilidad de los ayuntamientos por medio de adecuada reglamentación del artículo 115. Pero tal estabilidad será o ilusoria o dañina si al mismo tiempo no se logra afirmar su eficiencia fijando responsabilidades en la propia ley a los funcionarios municipales" (*El Universal*, 20 de agosto de 1931).

[10] "…Y contrario a estos principios es el de un estado que, colocándose fuera del pacto federal y haciéndolo pedazos, adopta para su organización administrativa y política una Junta de Administración Civil designada por el gobernador o la Legislatura local, en vez del municipio [sic] de elección directa que prescribe el artículo 115 de la Constitución General" (Alfonso Francisco Ramírez, *Excélsior*, 26 de agosto de 1931).

[11] El municipio no gozaba de la facultad de presentar controversia constitucional y los miembros de los ayuntamientos no tenía acceso al amparo —en caso de anulación de elecciones o destitución e imposición de juntas municipales por los poderes locales—, porque estaban excluidos los derechos políticos (Narváez, 2007).

La preocupación de que los ayuntamientos concluyeran los periodos de gobierno para los que fueron electos se planteó de nuevo en los primeros días de enero de 1932 en el Primer Congreso Nacional de Legislaturas, convocado por el Partido Nacional Revolucionario. El objetivo de este encuentro era buscar mecanismos para garantizar el sufragio mediante la unificación de la legislación electoral para la elección de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos. Todos reconocían que las elecciones locales se desarrollaban en una total anarquía, por lo que, al convocar a este encuentro, el PNR pretendía que se adoptaran normas comunes de legislación en los estados en las que descansara el régimen electoral. El objetivo no era que el Congreso de la Unión expidiera una ley nacional que regulara las elecciones estatales, sino encontrar principios generales que fueran adoptados por las legislaturas locales. El PNR presentó un anteproyecto que comprendía XIII capítulos y más de 120 artículos.

En las jornadas del encuentro, algunos de los delegados plantearon que el problema de garantizar el sufragio efectivo no era cuestión de leyes y que la única manera para que estas se cumplieran era incorporar el principio de la no reelección. El congreso (Nacional de Legislaturas) se dividió ante esta propuesta, que no estaba contemplada en el anteproyecto, y aunque prevaleció la posición de que se mantuviera la reelección sin restricciones, el debate sobre el contenido del anteproyecto ocupó un lugar secundario, ya que la atención se centró en el tema de la no reelección como garantía del sufragio.

Hacia finales de ese mismo año, 1932, el texto de la Constitución federal fue reformado a partir de una iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo del PNR que contemplaba, entre otros aspectos, la no reelección absoluta del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, y la no reelección para el periodo inmediato de los diputados federales y locales, senadores y miembros de los ayuntamientos. Aunque esta iniciativa fue aprobada en lo general por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, una vez discutido en lo particular el artículo 115, dos diputados votaron en contra. El diputado Guillermo Rodríguez propuso una nueva redacción del

inciso I del artículo 115, en la que incorporaba que solo podrían ser electos para los cargos de autoridades municipales los ciudadanos oriundos del municipio o quienes tuvieran cuando menos dos años de residencia efectiva en este y que las elecciones municipales las calificaran los ciudadanos electos y que solo en caso de guerra u ocupación militar se podría nombrar una junta civil.

El diputado por Veracruz expresó su malestar en contra de las juntas o concejos municipales. Apoyó su propuesta de reforma al artículo 115 en las resoluciones del Congreso Nacional de Legislaturas convocado unos meses antes por el PNR, en el que se había aprobado quitar a los diputados locales la facultad para calificar las elecciones municipales. Subrayó que no habría sufragio efectivo mientras hubiera la posibilidad de que los gobiernos estatales nombraran juntas civiles a su capricho. Desde su punto de vista, para garantizar el sufragio, este aspecto era más relevante que incorporar la no reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento.[12]

El 22 de diciembre de 1933 el diputado Manuel M. Moreno presentó, junto con otros representantes populares,[13] un proyecto de adición a la fracción I del artículo 115 constitucional, que facultaba a los ayuntamientos para que conocieran su elección libremente. Para los autores de la iniciativa, la autonomía política debería ser el principio para establecer la autonomía municipal, lo que obligaba a respetar el sufragio efectivo. Sobre esta base, proponían que fueran los propios ayuntamientos los que calificaran las elecciones municipales.

[12] La adición presentada por el diputado Rodríguez no prosperó. Se argumentó que implicaba disposiciones contrarias a lo que establecían algunas constituciones estatales, por lo que las legislaturas locales podrían votar en contra de la propuesta emanada de la Convención de Aguascalientes y poner en riesgo la reforma constitucional que limitaba la reelección. Como premio de consolación, se nombró una comisión de diputados para que estudiara en sus detalles el problema municipal y formulara un proyecto de ley reglamentaria del artículo 115 constitucional (Cámara de Diputados, 1932a). La comisión quedó integrada por Guillermo Rodríguez, Manuel M. Moreno, Manuel Mijares V, Flavio Pérez Gasga, Epifanio Castillo, Eduardo Cortina y Dionisio García Leal (Cámara de Diputados, 1932b).

[13] Gilberto Fabela, Eugenio Méndez, Manuel Mijares, M. Maples Arce, Armando P. Arroyo, M. Lastra Ortiz, entre otros diputados (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 23 de diciembre de 1933).

En los primeros meses de 1935, el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados designó otra comisión especial para que formulara un proyecto de reformas al artículo 115 constitucional, con el objeto de otorgar absoluta libertad económica a los municipios.[14] Para noviembre del mismo año, se había nombrado una comisión en el Senado para estudiar las reformas y reglamentos del artículo 115, la que informaba que la mayor parte de los ayuntamientos: "...ni son autónomos ni tienen vida propia" y que los gobernadores los habían convertido en "...una simple dependencia del gobierno local".[15]

El 31 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión aprobó un decreto que concedía facultades extraordinarias al presidente Lázaro Cárdenas para expedir la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional.[16] Se encargó al cuerpo consultivo de la Secretaría de Gobernación la redacción de este proyecto de ley, pero se venció el plazo y esta no se promulgó.[17]

Al inicio del año de 1936 la prensa anunciaba el interés del gobierno federal por unificar la legislación con el objeto de reorganizar el sistema electoral y el funcionamiento de los municipios en todo el país, procurando la uniformidad en tiempos y métodos. La federación pretendía convencer a los poderes locales de unificar la fecha para la elección y la toma de posesión de los ediles, así como el mecanismo de elección y espaciar los procesos electorales (el periodo de los ayuntamientos era de uno o dos años y en este último caso, la elección era por mitad cada año), los cuales, al igual que los estatales y federales, eran organizados por los ayuntamientos, los que dedicaban buena parte de su tiempo a realizar esta función. El método de elección también variaba. En algunas entidades federativas era mediante planilla (en la que se definía,

[14] Integrada por los diputados Romeo Ortega, Roque Estrada y Amador Coutiño (*El Día*, 16 de mayo de 1935).

[15] *La Prensa*, 30 de noviembre de 1935.

[16] Archivo General de la Nación, Dirección General de Gobierno, Galería 5, expediente 2.302.1 (29)-54 bis.

[17] *El Nacional*, 15 de enero de 1936 y *La Prensa*, 15 de enero de 1936.

o no, de antemano quién ocuparía los diferentes cargos) y, en otros, se elegía a los regidores por medio de cédulas personales. La idea del Ejecutivo federal era persuadir a los gobernadores y legisladores locales de las ventajas de estas medidas y que ellos introdujeran las reformas en la legislación estatal.

También en 1936 circuló una iniciativa de reforma constitucional elaborada en la Secretaría de Hacienda y sometida a la consideración de los gobernadores, la cual recogía los planteamientos de la segunda Convención Nacional Fiscal, realizada en 1933. La iniciativa reformaba los artículos 115 y 131 de la Constitución federal e incorporaba, entre otras disposiciones, los arbitrios que correspondían exclusivamente a los municipios, así como el derecho de estos y de los estados a participar en el rendimiento de algunas de las contribuciones propias de la federación.[18]

A finales de 1936 varios diputados del PNR presentaron una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional que proponía que los miembros de los ayuntamientos no podrían ser acusados durante el periodo de su encargo, sino por traición a la patria o delitos graves del orden común.[19] Esta disposición, que pretendía garantizar la permanencia de los ediles electos por el voto popular, tomó como modelo la protección que la Constitución federal otorgaba al presidente de la República. La iniciativa también contemplaba que, si los funcionarios incurrieran en otro tipo de delitos, estos deberían ser glosados por el ministerio público y ejercidos una vez que los ediles concluyeran su periodo de gobierno.

La Comisión Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados dictaminó favorablemente esta iniciativa de reforma al

[18] La propuesta de redacción de los artículos 115 y 131 se puede consultar en Congreso de la Unión (1959: 54). La iniciativa no fue enviada al Congreso de la Unión.

[19] La iniciativa fue presentada por Antonio Mayés Navarro, Rufino Salgado, Augusto Aillaud, Arturo Campillo Seyde (Cámara de Diputados, 1936a).

artículo 115 constitucional, presentada en el ejercicio de la XXXVI Legislatura Federal, la cual modificaba las fracciones I y II del citado artículo (Cámara de Diputados, 1936b). Con este dictamen alcanzó su cenit la propuesta de asegurar la permanencia de los ayuntamientos constitucionales, mediante el mecanismo de que fueran los candidatos electos quienes calificaran su elección, tal como estaba previsto en el caso de los diputados y los senadores. También se garantizaba el fuero para los ediles durante el ejercicio de su cargo y se incorporaban algunas disposiciones, bastante vagas, para asegurar el manejo independiente de la hacienda municipal.

El dictamen fue aprobado por las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión, pero no prosperó al no contar con el voto favorable de más de la mitad de las legislaturas locales, requisito para aprobar reformas a la Constitución federal.[20] El argumento sostenido por los congresos estatales para votar en contra de la reforma constitucional fue que con ella solo se fortalecería la inmunidad e impunidad de la que gozaban los munícipes, en perjuicio de la comunidad municipal.[21]

La iniciativa tampoco fue bien acogida por la prensa. La prerrogativa del fuero que disfrutarían los munícipes sólo sería un estímulo para el abuso del poder, sentenciaba un editorial de *Excélsior*. Por otro lado, *El Universal* coincidía en que deberían de unificarse principios para organizar a todos los municipios del país, pero advertía que la reforma no debería circunscribirse a garantizar el

[20] Con el rechazo de la Legislatura de Chiapas se completó el número de legislaturas necesario para que no entraran en vigor las reformas (*Excélsior*, 24 de agosto de 1937). En el dictamen enviado por la XXXIV Legislatura de Campeche, se argumentaba que no se aprobaban las reformas al artículo 115 de la Constitución federal porque solo servirían para fortalecer la inmunidad de los munícipes. Véase Archivo General de la Nación, Dirección General de Gobierno, volumen 98, expediente 2/302.1 (29) 27052. En el dictamen enviado por la Legislatura de Tamaulipas en contra de la reforma, se apela a que con ella sólo se lograría la impunidad absoluta de alrededor de 7 500 ediles que existían en el país (Excélsior, 10 de abril de 1937).

[21] Para entonces, el tema de la reforma municipal ya no era visto con interés por la opinión pública. Lo que se había logrado con la autonomía, advertía Fernando Sastrias (1935), era obligar a los ciudadanos a soportar "los atropellos y vejaciones de estos pillos entronizados", por lo que "…hablar de robustecer el municipio libre, entre nosotros, aparece como un desacato".

respeto de los resultados en los comicios municipales, sino también a exigir un régimen de responsabilidad para los integrantes de los ayuntamientos.

En junio de 1940 se realizó en la Ciudad de México el Congreso Nacional de Ayuntamientos, convocado por la Confederación Nacional de Ayuntamientos de la República Mexicana.[22] Uno de sus resolutivos fue solicitar al Congreso de la Unión que expidiera la reglamentación del artículo 115 constitucional para garantizar la libertad municipal, particularmente en el aspecto económico.[23] Ignacio García Téllez, secretario de Gobernación, estuvo en la inauguración y pronunció un discurso en nombre del presidente Lázaro Cárdenas, en el que expresó lo que el gobierno federal entendía por autonomía política, económica y administrativa de los municipios, y su concepción del ayuntamiento como base de la democracia funcional (García, 1940).

Dos meses antes, en abril de 1940, se había celebrado la segunda convención del Partido Acción Nacional (recién constituido en septiembre de 1939) para discutir y aprobar su programa de acción política, que incluía un capítulo sobre el municipio. En el programa se reivindicaba la autonomía municipal, afirmando que solo podría ser eficaz cuando se asegurara la participación de todos los ciudadanos en el gobierno de la ciudad; la eliminación de la intermediación de los municipios en la política electoral; el establecimiento de los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación, y la obligación de los ayuntamientos de informar de su gestión, la discusión pública de sus ingresos y la publicación de los ingresos y gastos del municipio. Las

[22] En el periodo de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas se realizaron congresos estatales de ayuntamientos en varias entidades federativas, como Michoacán (1934), Nayarit (1935), Chiapas, Hidalgo y Zacatecas (1938), Veracruz y Morelos (1939), probablemente bajo la influencia del ascenso del corporativismo que caracterizó el sexenio cardenista (Biblioteca Sebastián Lerdo de Tejada, Archivos Económicos, Expediente I 12088).

[23] Los resolutivos del Congreso Nacional de Ayuntamientos están publicados en la edición del diario *Excélsior* del 23 de junio de 1940. Tres días después de clausurado dicho congreso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario de sesiones para ocuparse, entre otros asuntos, de la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional (Cámara de Diputados, 1940).

tareas legislativas del nuevo partido, proponía González Luna, deberían centrarse en promover la separación de los ayuntamientos de la organización de los procesos electorales y el establecimiento de garantías para la autonomía municipal.[24]

En su campaña para presidente de la República, el general Manuel Ávila Camacho se comprometió a expedir dentro de los primeros dos años de su gobierno la ley orgánica del artículo 115 constitucional.[25] Este compromiso se tradujo en la elaboración de un documento titulado *Bases para un proyecto de ley municipal*, que fue elaborado por los destacados abogados Antonio Carrillo Flores, Manuel Bartlett, Antonio Martínez Báez, Gustavo R. Velasco y Fernando Sastrias.[26]

Los autores citados elaboraron un documento que rebasaba por mucho los parámetros en los que se había dado el debate sobre la libertad municipal en el interior de las filas del PNR y el PRM. Atinadamente, ubicaban al municipio instituido por la Constitución de 1917 "en una noción más amplia que la descentralización administrativa", como una entidad política y libre, diferenciada de las autoridades del estado y encomendada su dirección y manejo a los habitantes de este y las autoridades que ellos mismos se dieren. Para los jurisconsultos, la desvinculación de los problemas políticos del municipio se daría cuando en la calificación de las elecciones municipales no participaran los

[24] "Naturaleza y funciones del municipio", versión taquigráfica del discurso pronunciado en la II Convención Regional, celebrada en Guadalajara, en septiembre de 1940 en González Luna (1991: 215-216).

[25] En el Segundo Plan Sexenal para el periodo 1941-1946, aprobado en la asamblea nacional del Partido de la Revolución Mexicana, celebrada en la Ciudad de México los días 1, 2 y 3 de noviembre de 1939, se establece en el capítulo X, en el ramo de Gobernación: "A este respecto, el Partido de la Revolución Mexicana postula que la acción gubernamental debe tender: [...] II. A garantizar la institución del municipio libre" y agregaba: "Dentro de los dos primeros años del sexenio, se expedirá la Ley Orgánica del artículo 115 Constitucional, con la tendencia de garantizar y fortalecer la institución del municipio libre como base de las instituciones democráticas" citado en: Ochoa (1985: 459).

[26] De esto dejó constancia Antonio Carrillo Flores: "En 1942, el presidente Ávila Camacho hizo un intento en este sentido [...] inclusive una comisión, de la que tuve el honor de formar parte, formuló unas bases para la reforma del artículo 115, que se publicaron en 1945 [sic] en la revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México" (Comisión Federal Electoral, 1977: 91-92).

poderes de las entidades federativas, con la separación de las autoridades municipales de los procesos electorales del estado y la federación, y mediante el pleno reconocimiento de su autonomía jurídica. Citaban y recuperaban la declaración del Primer Congreso Panamericano de Municipios: "... ăqueâ en las constituciones de los países de América se reconozca al municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y de la nación" y concluían que los municipios deberían concebirse "...no como organizaciones descentralizadas del poder de los estados, sino como entidades autónomas dentro del estatuto constitucional de cada estado" (Carrillo *et al*, 1946: 39).

Otras de sus propuestas, seguramente influidas por el contexto internacional[27] y derivadas de la concepción de los municipios como entidades autónomas, fueron las siguientes: que se les reconociera a los municipios su potestad legislativa; que aquellos que así lo decidieren pudieran expedir su carta municipal; que se incorporara en la integración de los ayuntamientos la representación proporcional, además de que la sociedad local gozara de mecanismos democráticos como la iniciativa popular, el referendo y la revocación; que fuera posible introducir el sistema de gerente y de concejo abierto, este último en las localidades asentadas fuera de la cabecera municipal; que se adoptara el estatuto del servicio civil para los funcionarios y empleados municipales; que los municipios gozaran de la facultad de fijar sus impuestos; que se determinaran los servicios públicos a cargo de dichas instancias; que se establecieran mecanismos para la resolución de controversias entre el municipio y el estado, así como entre la población y el ayuntamiento o funcionarios locales, y la posibilidad de crear mancomunidades de municipios, entre las más importantes.

En 1943, el diputado Cándido Aguilar reivindicó de nueva cuenta que la discusión del programa mínimo del Bloque Nacional Revolucionario del PRM en la Cámara de Diputados, estudiara las garantías legislativas que deberían otorgarse al municipio libre. Sugirió cinco medidas que deberían incluirse en las reformas del artículo 115 constitucional.[28] Dos meses más tarde, Manuel Moreno Sánchez insistió en el municipio como circunscripción administrativa, planteó "la exclusión de la función municipal de las funciones electorales", propuso ante el pleno la formación de una comisión que elaborara un proyecto de ley reglamentaria del artículo 115 constitucional y enunció siete propósitos que debería contener dicho proyecto.[29]

En esta ocasión no se formó una comisión que elaborara la ley reglamentaria del 115 en materia municipal. El diputado Andrés Serra Rojas hizo una consideración de *carácter técnico* que prácticamente sepultó la propuesta de la reglamentación federal del municipio libre:

> "El artículo 115 de la Constitución, a mi juicio, está suficientemente claro. Los gobiernos de los estados se organizarán para su régimen interior, tomando como base la organización del municipio libre. En consecuencia, si nosotros aprobáramos una ley estableciendo bases para el municipio o, aún más, una Ley Federal de Organización Municipal, sería a mi juicio una seria invasión a la soberanía de los estados, ¡Una seria Invasión, repito, a la soberanía de los estados! [...] antes de que entremos a discutir lo que debe contener esa ley, a mi juicio, lo más conveniente sería que la asamblea fuera

[27] Martínez Báez y Fernando Sastrias asistieron como miembros de la delegación mexicana al II Congreso Interamericano de Municipios, que se realizó del 15 al 21 de septiembre de 1941, en Santiago de Chile.

[28] Las medidas propuestas son: "Separación de la política electoral de las funciones de los ayuntamientos, radicándola en un consejo electoral integrado por representantes de los vecinos de la localidad, organizados según sus ocupaciones; la circunscripción de las funciones de los ayuntamientos a las administrativas y de servicios públicos, así como la libre administración de la hacienda pública municipal, la que se formará de las contribuciones que señalen los ayuntamientos de común acuerdo con un concejo municipal que se integrará por representantes de las fuerzas vivas del municipio, debidamente organizadas, participaciones sobre los impuestos federales y del estado, donaciones, etcétera [...] Por último sugiere la revisión de los presupuestos que las legislaturas locales hagan al terminar cada ejercicio fiscal, consignando ante el Tribunal Superior de Justicia a los ayuntamientos o ediles que resulten responsables de irregularidades en el manejo de los fondos municipales y la fundación de un Banco de Cooperación y Fomento Municipal en cada entidad federativa" (*Novedades*, 9 de octubre de 1943).

[29] Entre dichos propósitos se encuentran el que se clasificara a los municipios en urbanos y rurales, la delimitación de las competencias municipales, las bases del régimen financiero municipal y para la cooperación entre los municipios. Asimismo, el establecimiento de un Departamento de Asuntos Municipales en la Secretaría de Gobernación (Cámara de Diputados, 1943).

ilustrada en el sentido de cuál es la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de municipios" (Cámara de Diputados, 1943).

Después de la intervención de Serra Rojas, el pleno de la Cámara de Diputados tomó el acuerdo de turnar el asunto a la Comisión de Puntos Constitucionales para que dictaminara si era competencia o no del Congreso de la Unión expedir una ley reglamentaria de los municipios.[30] El diputado Jesús Yurén anticipó la reforma que se avecinaba: "¿Se deberá reformar solo el 115 o es la ley electoral u otros preceptos constitucionales?".

Así se cerró un ciclo, en el que se creyó que el futuro de la institución municipal dependía de que el Congreso de la Unión se hiciera cargo de garantizar la libertad municipal mediante la expedición de una ley federal de los municipios.[31] En la exposición de motivos de la nueva ley electoral, que sustituiría a la de 1918, Ávila Camacho anunció: "Por esta razón y en tanto que una reforma a nuestro sistema municipal rodee a los ayuntamientos de la independencia y garantías en que debe basarse la libertad del municipio, se propone cambiar fundamentalmente el sistema en lo relativo a la vigilancia y desarrollo de las elecciones" (Cámara de Diputados, 1945). La nueva ley electoral eliminó la participación directa de los ayuntamientos en el proceso electoral, centralizó la organización de las elecciones en el gobierno central y estableció las bases para la participación de los partidos políticos nacionales (Enríquez, 2005).

[30] El *Nacional*, 14 de diciembre de 1943.

[31] En los primeros meses de 1941 la Cámara de Senadores solicitó la ampliación del periodo extraordinario de sesiones para tratar el proyecto de ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, iniciativa que estaría a cargo del senador potosino León García (Cámara de Diputados, 1941). En 1942 se publicó la noticia de que las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores dejaron concluido un proyecto de ley reglamentaria del artículo 115 constitucional en la parte relativa al municipio libre (*Novedades*, 5 de enero de 1942). En 1943 se anunció que el senador Alfonso Flores M. presentaría en el siguiente periodo de sesiones un proyecto de ley reglamentaria del artículo 115 (*El Universal*, 29 de agosto de 1943). A mediados de 1944 se dio a conocer que el senador Martínez Cavaría había formulado un proyecto de reglamentación del artículo 115 constitucional (*El Universal*, 24 y 25 de agosto de 1944).

III. Los partidos políticos ante el desastre municipal, 1946-1976

En 1946, el Partido de la Revolución Mexicana se transformó en Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual ocupó en este periodo (1946-1976) la presidencia de la República, encabezó todos los gobiernos de los estados y casi todos los municipios. En estos años los partidos de oposición tuvieron presencia en la Cámara de Diputados. El Partido Acción Nacional, creado en 1939, consiguió por primera ocasión cuatro asientos en la XL Legislatura (1946-1949). El Partido Popular Socialista (PPS), fundado en 1948 por Vicente Lombardo Toledano como Partido Popular y transformado en 1960 como PPS, obtuvo curules desde la XLI Legislatura (1949-1952). En 1963 se creó la figura de diputados de partido, lo que favoreció que durante estos años se diera cierta pluralidad en la Cámara de Diputados, no así en el Senado.

Las dos reformas promulgadas en este periodo relacionadas con el municipio fueron enviadas por presidentes de la República del PRI. La que otorgó el derecho a la mujer a votar y ser votadas en las elecciones municipales[32] y la que facultó a los ayuntamientos a expedir reglamentos en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.[33] Además,

[32] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947.

[33] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976.

fueron presentadas dos iniciativas por diputados de Acción Nacional (1946 y 1970); un dictamen por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, integrada por diputados del PRI, en 1959, y otra iniciativa por el Partido Popular Socialista, en 1964.

El primer grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional. En la exposición de motivos, los diputados de extracción blanquiazul ahondaban en el porqué de una reforma que comprendiera los principios esenciales que garantizaran el municipio libre, base de toda la estructura política de la nación. La iniciativa ubicaba dos grandes deficiencias en el texto constitucional: no garantizaba la autonomía del municipio en relación con los poderes estatales y no establecía la organización y funcionamiento democrático del municipio, es decir, no incorporaba las bases para que este fuera una entidad responsable sujeta a los mandatos de la ciudadanía (Cámara de Diputados, 1946).

El documento reformaba las fracciones I, II y III del artículo 115. En la fracción I, se establecían las bases sobre las cuales se debería reglamentar el sistema electoral municipal en la ley orgánica municipal estatal: padrón permanente, representación proporcional y recursos jurisdiccionales para que el voto fuera respetado. Se creaba la figura del concejo abierto para los municipios con menos de 2 000 habitantes y se introducía la iniciativa, el referéndum y la revocación en todos los municipios del país; en la fracción II, se describían los mínimos de competencia fiscal del municipio, se garantizaba la vigilancia de la comunidad municipal sobre el manejo de la hacienda del municipio y la responsabilidad del ayuntamiento ante la propia comunidad; en la fracción III se otorgaba a los municipios la facultad de darse su propio estatuto. También se establecía que, en ningún caso, los municipios tendrían participación o injerencia en los procesos electorales del estado o la federación y se incorporaba la participación del Poder Judicial federal en la resolución de los conflictos entre las autoridades estatales y las municipales.

La iniciativa fue dictaminada un año más tarde. El dictamen rechazaba la propuesta de los diputados de Acción Nacional. Los

argumentos contenidos en el dictamen presentado por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales fueron, entre otros, los siguientes: la representación proporcional era contraria al espíritu del artículo 39 de la Constitución, que sostiene que la soberanía reside en el pueblo. La comisión interpretaba que el sistema de representación mayoritaria era el único que se ajustaba a la tesis de que la soberanía es única, indivisible e inalienable y que el sistema de democracia directa se contradecía con el artículo 40, que establece la democracia representativa. Por otro lado, la pretensión de que los tribunales federales conocieran de las reclamaciones contra actos que violaran la efectividad de la elección municipal, se argumentaba, violaría los principios del régimen federal, según el dictamen. Respecto de las propuestas en materia hacendaria, estas las identificaba como más propias de una ley ordinaria que del texto constitucional.

En el dictamen prevaleció la concepción errónea de que la reglamentación municipal correspondía al ámbito interior de los estados.[34] Los diputados que presentaron la iniciativa de reformas al artículo 115 estaban convencidos de que, para fortalecer la figura del municipio libre, era indispensable que en la Constitución federal se establecieran las bases generales y que, a partir de ese mínimo constitucional, las legislaturas locales expidieran las leyes estatales en la materia.[35]

Doce años después, en 1959, seis diputados por Guanajuato, miembros del Partido Revolucionario Institucional, presentaron una iniciativa

[34] El diputado por el PRI, Olivo Monsiváis, miembro de la comisión que elaboró el dictamen, sostuvo: "... además, sería dar un paso peligroso hacia el centralismo, porque los municipios son las células primarias que constituyen las entidades federativas autónomas y, por tanto, su organización, su vida y su desarrollo son asuntos de jurisdicción estatal que estarían bajo control de la federación, por medio de los jueces federales, con detrimento de la forma federal" (Cámara de Diputados, 1947).

[35] "...proponemos que haya en el pacto constitucional federal reglas generales que obliguen a las legislaturas de los estados a tenerlas en cuenta al dictar las leyes en esta materia y, de esa manera, la Ley Orgánica Municipal de cada estado tendría que sujetarse a acatar el requisito del padrón permanente, y tendría que reglamentar la representación proporcional y tendría que reglamentar el derecho del ciudadano a la iniciativa, el referéndum y la revocación" (Cámara de Diputados, 1947).

que contemplaba una adición al texto de la fracción II del artículo 115 para que los municipios integraran su hacienda no solo con las contribuciones que señalaban las legislaturas de los estados, sino también con un 10% de participación como mínimo en los impuestos federales y locales que se establecieran. La Comisión de Estudios Legislativos,[36] a la que fue turnada dicha iniciativa, estimó que habría que abordar no solamente el problema económico del municipio, sino también buscar solución a las cuestiones relativas a los aspectos políticos, ya que, de acuerdo con los miembros de la comisión, las bases establecidas por el Constituyente habían sido insuficientes y las reformas posteriores, de 1928, 1933 y 1947, no habían abordado el problema de fondo. Su preocupación central consistía en aclarar y homogeneizar los principios con base en los cuales habrían de legislar los Congresos locales (Cámara de Diputados, 1959a).

En el dictamen de la iniciativa referida se incorporó la forma en que deberían de estar constituidos los ayuntamientos: por un presidente municipal, y los síndicos y regidores que determinara la ley respectiva. El sentido de esta propuesta era que el alcalde ya no fuera definido por el cuerpo edilicio, sino que se estableciera de antemano en la planilla quién ocuparía el cargo, con la idea de lograr la uniformidad del criterio legal en todo el país. Se definía también un periodo de gobierno municipal de tres años; se aclaraba que estaba prohibida la reelección inmediata para cualquier cargo dentro del ayuntamiento; se fijaban las bases a las que habrían de sujetarse las legislaturas locales para la creación de nuevos municipios; se establecía la posibilidad de fusión de dos o más municipios en uno solo; se definían las bases para la remoción de los munícipes y, en el caso, de todos los miembros del ayuntamiento, se contemplaba que el decreto de destitución debería avalarse en referéndum por el pueblo del municipio interesado; el presidente municipal presidiría todos los organismos oficiales descentralizados que tuvieran a su cargo la ejecución de obras o prestación

[36] Integrada por Arturo Llorente González, Manuel Yáñez Ruiz, Florencio Barrera Fuentes, Jesús Ortega Calderón, Antonio Lomelí Garduño, Enrique Gómez Guerra, José Guillermo Salas Armendáriz y Carlos Guzmán y Guzmán.

de algún servicio directo en el municipio, y se establecía que los municipios podrían asociarse para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

En materia económica, el dictamen proponía la reforma del artículo 73, fracción XXXIX, el cual señalaba, en relación con la facultad del Congreso para establecer contribuciones, que tanto las entidades federativas como los municipios participarían en el rendimiento de las que fuesen enumeradas en la fracción citada, en la proporción que fuera señalada por las leyes secundarias. En la fracción II del artículo 115 se precisaban los rubros con los que se integraría la hacienda municipal y se establecía que el Congreso de la Unión expediría una ley reglamentaria de estas disposiciones.[37]

El dictamen presentado por las comisiones unidas Primera de Puntos Constitucionales, Primera de Gobernación y de Impuestos, a las que fue turnado el dictamen elaborado por la Comisión de Estudios Legislativos, consideró improcedente la figura del referéndum. En su lugar se propuso que, en todos los casos de destitución de ediles, fuera la legislatura local la que conociera de ello, elevándose a las funciones de Gran Jurado y de esa manera garantizar el derecho de audiencia.

El debate más interesante se dio entre los miembros del Partido Revolucionario Institucional. El diputado mexiquense Carlos Hank González, si bien reconoció la necesidad de fortalecer el municipio, se manifestó en contra de la manera de enfrentar esta problemática:

> De acuerdo con la tesis, en contra absolutamente de la forma que se le da a la tesis; en contra de la tesis [...] porque para fortalecer al municipio, porque para darle mayor autonomía política, no hay necesidad ni de pisotear la soberanía de los estados ni hay necesidad tampoco de

[37] Para documentar este aspecto, la Comisión de Estadios Legislativos realizó un acucioso estudio. Al respecto véase *Hacienda Municipal. Reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Reglamentaria de la propia fracción.*

> quitarle a los estados y a la federación el dinero que les hace falta para resolver los problemas que ambas entidades tienen encomendados.[38]

El diputado Arturo Llorente González, presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, después de aclarar que la iniciativa no constituía un proyecto realizado sobre las rodillas, sino que, por el contrario, era producto de un trabajo efectuado durante los ocho meses de receso que los diputados dedicaron a estudiar la institución municipal, refutó las objeciones sostenidas en la tribuna por su colega mexiquense:

> El artículo 41 dispone expresamente que las constituciones particulares de los estados *en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal*, en otros varios preceptos, la Constitución federal impone ciertas obligaciones a los estados que sus constituciones deben respetar... (Cámara de Diputados 1959b).

La iniciativa, que fue aprobada abrumadoramente en la Cámara de Diputados con 108 votos a favor y 12 en contra, no fue dictaminada en la Cámara de Senadores y de nuevo se impuso la tesis "federalista", defendida en esta ocasión por una minoría de diputados del PRI, quienes consideraban que algunas de las disposiciones que contenía la reforma constitucional invadían la soberanía de los estados.[39] Lo paradójico es que nadie cuestionó que el Congreso federal expidiera una ley reglamentaria de las disposiciones en materia hacendaria con-

[38] También cuestionó que se establecieran en la Constitución las bases para desparecer a los ayuntamientos: "¿Quiere decir también que vamos a darle el camino a las cámaras locales de cómo deben hacer las cosas? ¿Quiere decir [que] nos vamos a meter en el reglamento interior de las cámaras locales para decirles que habrá de ser en una sesión pública y convertida en gran jurado, como deben tratar estos asuntos, relativos a funciones municipales? ¿También consideran los señores dictaminadores que no es posible que la diputación local sepa cómo hacerlo, si en sesión secreta o en sesión pública o en audiencia pública, o en una sesión solemne? No, señores diputados, no es posible que tratemos de hacer de nuestra Constitución un recetario de cocina" (Cámara de Diputados, 1959b).

[39] El periódico *Excélsior,* en su edición del 26 de julio de 1959, anticipaba que esta iniciativa, al no haber sido enviada por el Ejecutivo federal (se elaboró en la Cámara de Diputados, lo que calificaba el diario de insólito), seguramente se toparía con el rechazo de los gobernadores, ya que afectaba su poder político y económico.

templadas en la fracción II, pero sí de aquellas que ampliaban las bases a las que habrían de sujetarse las legislaturas locales en lo relativo a la organización municipal.

En 1964 el Partido Popular Socialista presentó una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional en materia municipal. En la exposición de motivos, reivindicaba elecciones municipales sin interferencias para garantizar una vida democrática y aludía a un hecho muy importante, que hasta antes de la aparición de los partidos políticos era muy difícil encontrar una manera eficaz de garantizar la libertad política de los municipios. La libertad municipal aparecía de nuevo vinculada a la defensa del sufragio.

Otro aspecto innovador de la iniciativa del PPS es que hacía énfasis en la heterogeneidad municipal y, en particular, tenía muy presentes los municipios indígenas, para los que contemplaba una modalidad especial de elección de sus ayuntamientos mediante la figura del plebiscito. En el texto de la iniciativa, se reconocía que, a diferencia de otras banderas de la Revolución mexicana —la reforma agraria, los derechos de los trabajadores y la reivindicación para la nación de las riquezas naturales de su territorio—, en relación con el municipio libre, no se había hecho nada concreto. Para los diputados socialistas, el problema del municipio no se había discutido a fondo en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y las constituciones de los estados habían privado a los ayuntamientos de independencia política, por lo que la libertad municipal no tenía vigencia.

En la iniciativa se proponía que las siguientes disposiciones fueran incorporadas al artículo 115 constitucional: ni las legislaturas locales ni los gobernadores de los estados o territorios calificaran las elecciones municipales, atribución que correspondería a una Comisión Electoral Municipal, formada por representantes de cada uno de los partidos políticos nacionales y locales, instancia que se encargaría de formular el padrón de ciudadanos; los ayuntamientos se integrarían por un número de regidores electos, sin especificación de cargos; la asignación de regidores se haría de acuerdo con el número de votos obtenidos por

cada partido, dicho en otras palabras, introducían el sistema de representación proporcional puro; en los municipios donde la mayoría de la población hablara comúnmente alguna de las lenguas indígenas, las elecciones tendrían el carácter de plebiscito; los regidores nombrarían al presidente municipal, el cual podría ser removido por las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento; se reconocía a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas para mejorar la administración y los servicios públicos y el de revocación del mandato del presidente municipal, de algunos regidores o de todo el ayuntamiento (la Comisión Municipal Electoral declararía revocado el mandato de los funcionarios señalados y convocaría a elecciones de los puestos vacantes); los ayuntamientos, una vez instalados, inmediatamente formularían el programa de su administración. En la iniciativa también se proponía que, para que el programa de gastos se considerara aprobado, debería presentarse en referéndum a los ciudadanos y los ayuntamientos tendrían la obligación de presentar un informe mensual de sus ingresos; la iniciativa reformaba la fracción II, en la que se desglosaban los rubros que integrarían la hacienda municipal.

En su intervención, el diputado por el Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano, vinculó el futuro de la democracia en nuestro país con la existencia de los partidos políticos y su arraigo en el ámbito municipal: "Mientras la representación de los diversos partidos políticos no se halle instalada en los municipios de la República —afirmaba— nuestro sistema democrático carecerá de una base firme en la cual sustentarse" (Cámara de Diputados, 1964). También destacó que los diputados de todos los partidos estaban interesados en que existiera una vida municipal independiente: "...es la institución con la que todos los mexicanos están de acuerdo, independientemente de sus ideas políticas y de sus creencias religiosas, y de los sectores sociales a los cuales pertenecen" (Cámara de Diputados, 1964).

Efectivamente, ninguno de los partidos políticos negaba la miseria y caciquismo al que estaba sometida la mayoría de los municipios de México. Una serie de entrevistas publicadas en 1965 en el periódico *Excélsior* da cuenta de ello. Sus dirigentes coincidían en la necesidad

de una reforma municipal,[40] como lo expuso en la primera entrevista Carlos Madrazo, presidente del PRI, quien subrayó un aspecto que en los últimos años había sido regateado por sus colegas de partido: la democracia municipal como una reivindicación fundamental para recuperar el municipio libre.

Con el tiempo, se había asentado en el PRI la idea de que la problemática económica de los municipios era lo que explicaba el desastre municipal. Además de reconocer el problema de la dramática escasez de los recursos económicos al alcance de la mayoría de los municipios, Madrazo se planteaba el problema de la libertad política:

> El municipio libre no lo ha sido hasta ahora —observaba—, pero debe ser la base de nuestro sistema institucional y el punto de partida del régimen democrático, por cuya autenticidad y perfeccionamiento estamos luchando [...] Estamos convencidos, y este convencimiento será llevado a la práctica a rajatabla, de que sin democracia municipal y sin municipio libre no puede haber democracia verdadera de ninguna clase en escala nacional.[41]

Por su parte, para el entonces presidente de Acción Nacional, Adolfo Christlieb Ibarrola, la autonomía política y la suficiencia económica eran los dos presupuestos básicos para que se desarrollara la vida municipal en México como base de una organización verdaderamente democrática del país. Las condiciones para que se diera la libertad de los municipios eran las siguientes: vida política municipal autónoma y limpia; funciones municipales señaladas constitucionalmente; recursos municipales también previstos en la Constitución y rendición pública y comprobada de cuentas.

Adolfo Christlieb subrayaba la necesidad de contemplar la heterogeneidad municipal al plantarse la reorganización municipal y en

[40] Véase *Excélsior,* "Editorial. Pro municipio fuerte", 24 de febrero de 1965.

[41] *Excélsior*, 21 de febrero de 1965.

tener siempre presente una constante y mayor intervención de los vecinos en los asuntos de sus municipios. El dirigente del partido blanquiazul introdujo un elemento que, con el tiempo, sería estratégico para propiciar la libertad municipal, al demandar que, para afianzar las libertades municipales, habría que acabar con la "alcabala política", o sea los estorbos, trabas y requisitos para que los partidos políticos nacionales (se refería a los de oposición) participaran en las elecciones municipales y estatales. Atinadamente, percibía la reforma municipal estrechamente vinculada con la reforma política que requería el país:

> Mientras el municipio solo exista como entidad política en forma teórica y su trascendencia sea solo la de una circunscripción geográfica o administrativa, será imposible realizar a fondo la reforma política de México, pues se mantendrán con cualquier apariencia que sea, el mismo centralismo, las mismas prácticas viciosas y la misma falta de libertades municipales que Carranza invocó en 1914 para promulgar un principio de bases constitucionales necesarias para la reforma municipal.[42]

Al presidente del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano, le preocupaba no solo la libertad económica de los municipios, sino también la libertad política, y vinculaba esta última con la construcción de un régimen democrático en el país, similar a cuando reivindicaba que los ayuntamientos se integraran por el sistema de representación proporcional puro. Lombardo Toledano lo expresaba en los siguientes términos: "esto es de suma importancia para garantizar los derechos y la voz de las minorías, sin cuya intervención, la democracia es un mito o un abuso sistematizado", para afirmar, una vez resumidas las propuestas de su partido, que "no es exagerado decir que a una verdadera vida democrática municipal corresponderá de una manera espontánea, consciente y activa, una vida democrática nacional". [43]

[42] *Excélsior*, 22 de febrero de 1965. El presidente del PAN comparaba los resultados de la reforma política, fundada en la renovación de las estructuras de gobierno a partir del municipio autónomo y suficiente, con los de la reforma agraria y los de las relaciones laborales, las tres banderas que postuló el pueblo durante la Revolución mexicana, para argumentar que la reforma política seguía siendo letra muerta, incluso en términos conmemorativos. A diferencia del cincuentenario de la Ley de enero de 1915, que inició la reforma agraria, el decreto del 25 de diciembre de 1914, en el que se estableció el primer intento para dar al municipio una vida política constitucional, había pasado totalmente inadvertido.

A pesar de las coincidencias entre los dirigentes de los principales partidos políticos, la reforma municipal no prosperó, ni tampoco la propuesta de reforma interna del PRI, impulsada por su presidente Carlos Madrazo.[44] Todo lo contrario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la ejecutoria dictada por el pleno el 18 de enero de 1966, al resolver el amparo en revisión 5659/59 solicitado por Virginia Sosa, definió su concepción del municipio:

> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, los municipios son la base de la división territorial de los estados, es decir, son organismos que corresponden a la descentralización territorial o por región, cuyas funciones se limitan a la gestión de los asuntos administrativos de carácter local, mediante la realización de actos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como son los actos legislativos, puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas.[45]

El ministro José Rivera Pérez Campos presentó un voto particular en contra. Argumentó que nunca nadie había negado a los ayuntamientos la facultad de emitir bandos, reglamentos u ordenanzas y que el voto mayoritario de la Corte: "...desconoce la personalidad de los municipios y pretende hacer de los ayuntamientos órganos al servicio de los poderes del estado y no al servicio de su respectiva comunidad" (Christlieb, 1966).

[43] *Excélsior*, 23 de febrero de 1965.

[44] Ante la exhortación de Carlos Madrazo, publicada en la prensa, en la que preguntaba a sus amigos qué debería hacerse para sanear al municipio de sus males crónicos , se comentó lo siguiente: "Si Madrazo se estrelló contra la maquinaria siendo presidente del PRI ¿qué fruto espera de su nueva inquietud en la vida privada?" (*El Día*, "Del municipio libre y otros sueños", 29 de junio de 1966).

[45] Citado en: "Criterios de interpretación constitucional en materia municipal de 1917 a 1985", *Cuadernos de Investigaciones Jurídicas*, año I, número 2, mayo-agosto de 1986, UNAM, México, 1986, p. 832.

El presidente de Acción Nacional se manifestó contrario a la interpretación de la SCJN y calificó la ejecutoria como el epitafio judicial de la autonomía municipal. Cuestionó la posición de la Corte, que ubicaba al municipio como una entidad administrativa y no como lo que era, una entidad política y de gobierno, y adelantó lo que significaría para el ciudadano el no tener siquiera la "mínima defensa" que significaba un bando de policía o reglamento gubernativo, por lo que quedaría "sin misericordia en manos de caciques y rurales" (Christlieb, 1966).

En 1970, el PAN presentó otra iniciativa en materia municipal, que reformaba los artículos 103, 104, 105 y 115 de la Constitución, en la que demandaba, entre otras disposiciones, que se abriera el amparo y la controversia constitucional a los municipios, con la finalidad de que tuvieran acceso a la justicia federal.[46] En la exposición de motivos se denunciaba que, al calificar las elecciones municipales, las legislaturas locales tenían en sus manos la integración de los ayuntamientos y tanto los congresos estatales como los gobernadores podían deponer a cualquiera de los ediles por simples medidas administrativas.[47] La iniciativa, además, separaba lo que correspondía a los municipios y los estados, en los artículos 115 y 116, respectivamente. Reivindicaba que las leyes orgánicas municipales reglamentaran la representación de las minorías en el ayuntamiento y el concejo abierto para los municipios de menos de 2 000 habitantes; la posibilidad de los

[46] En la exposición de motivos de la iniciativa encontramos lo siguiente: "En primer lugar, se propone una reforma al artículo 103 adicionando una fracción IV a fin de que los Tribunales de la Federación resuelvan, por la vía del amparo, las controversias que se susciten por leyes o actos de las autoridades federales o locales que vulneren o restrinjan la autonomía municipal en los términos que se reconoce en el artículo 115". Más adelante se argumentaba: "Se propone la modificación del artículo 104 en su fracción IV para establecer la competencia de los Tribunales Federales en las controversias que se susciten entre los municipios y el estado del que forman parte, cuando los actos materia de la controversia sean inconstitucionales en sí mismos". Y se propone también la reforma del artículo 105 "…para que la Suprema Corte conozca directamente de las controversias que se susciten entre los municipios y el estado del que forman parte, cuando los actos materia de la controversia sean inconstitucionales en sí mismos" (Cámara de Diputados 1970).

[47] Una relación de los municipios ganados por el PAN, pero no reconocidos, se documenta en: Álvarez de Vicencio (1996).

municipios de darse su propio estatuto, es decir, su ley orgánica; desglosaba los componentes de la hacienda municipal y facultaba a los ayuntamientos para presentar iniciativas ante el congreso local y el requisito de contar con el consentimiento de dos terceras partes de los ayuntamientos del estado, para reformar la constitución local.

En 1975, el presidente Luis Echeverría Álvarez envió una iniciativa de reforma constitucional que, entre otras disposiciones, concedía a los ayuntamientos la facultad para expedir reglamentos en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Para entonces, los cambios demográficos en el país eran evidentes: la población de 1930 a 1970 se había más que triplicado.[48] La iniciativa reconocía la concurrencia entre la federación, los estados y los municipios sobre la materia, "con el objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento". [49]

[48] La población en México en 1930 era de 16 552 722 habitantes, en 1970 había ascendido a 48 225 238 y para 1980 era de 66 846 833 (INEGI, 1930, 1970 y 1980).

[49] *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 14 de noviembre de 1975.

IV. La alternancia política en los municipios, 1977-1996

Con la reforma política de 1997 se propició la pluralidad política en los órganos de representación popular, tanto federales como locales. En 1988 el partido hegemónico dejó de tener la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y en 1989, un partido, de los denominados entonces de oposición, ganó una gubernatura. En los municipios se da primero la disputa de las regidurías de representación proporcional y más delante de las presidencias municipales.

En estos años se publicaron tres reformas constitucionales enviadas por el Ejecutivo federal que crearon las condiciones para que se diera la alternancia política en los ayuntamientos,[50] se precisaron las competencias municipales,[51] se dotaron de garantías federales a los municipios, al otorgarles el derecho de presentar controversias constitucionales ante la SCJN,[52] y se reformaron los artículos 21, 41, 105 y 115.

En este periodo, los partidos políticos nacionales de extracción diferente del PRI se arraigaron en los municipios, primero a través de la disputa de las regidurías de representación proporcional y des-

[50] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

[51] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

[52] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

pués de las presidencias municipales. En 1979, el Partido Comunista (PC) logró su primera alcaldía; poco a poco se incrementaron los triunfos de la izquierda y, sobre todo, de la derecha, ya que el PAN logró posicionarse en los municipios más poblados del país.

Desde las audiencias públicas organizadas por la Secretaría de Gobernación a principios de 1977 se escucharon las propuestas sustentadas por diversos partidos políticos, organizaciones y personalidades diversas sobre la reforma política que requería el país. Como era de esperarse, la atención se centró en reformas orientadas a garantizar el sufragio, pero no por ello lo relacionado con el municipio dejó de tener un impacto trascendental en el devenir de esta institución en nuestro país.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el PAN abogaron por que los partidos políticos con registro nacional participaran en las elecciones estatales y municipales sin la necesidad de cubrir otro requisito de carácter local.[53] El PARM se pronunció porque se creara la figura de regidores de partido,[54] imitando la figura de diputados federales de partido que se había incorporado en la Constitución con la reforma de 1962. La propuesta del Partido Popular Socialista (PPS) fue más ambiciosa, ya que reivindicó que la integración de los ayuntamientos se hiciera mediante la fórmula de representación proporcional pura, posición que también hizo suya el Partido Comunista Mexicano (PCM). Carlos Sansores Pérez, representante del PRI, apoyó la propuesta de incorporar la figura de regidores de partido en la integración de los ayuntamientos, pero no como un principio

[53] El PAN reconoció la falta de partidos políticos locales (estatales y municipales), pero también se manifestó en contra de que se estimulara la proliferación de estos. Al respecto, fue muy claro en su intervención Manuel González Hinojosa: "… nos inclinaríamos por que la actividad política local, a nivel de las entidades o de municipios, se haga a través de los mismos partidos políticos nacionales como un medio de fortalecer la organización de estos, operando en elecciones locales" (Comisión Federal Electoral 1977: 114).

[54] Esta figura ya existía en Nuevo León.

obligatorio en todo el país, sino que esta decisión recayera en los congresos locales.[55]

Entre las intervenciones a título individual, Francisco Javier Gaxiola, secretario del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, A. C., se manifestó porque la representación minoritaria llegara a los ayuntamientos, posición compartida por Antonio Carrillo Flores, quien además reivindicó se alentara la formación de [...] clubes o agrupaciones políticas de carácter municipal [...] que dieran alternativas a la ciudadanía para la selección de las autoridades que tienen competencia respecto a los intereses que más de cerca tocan a la inmensa mayoría de los mexicanos" (Comisión Federal Electoral, 1977: 92).

La iniciativa de reformas a la Constitución, presentada ante la Cámara de Diputados por el presidente de la República José López Portillo, incorporó dos disposiciones que impactarían en el futuro de la vida política municipal. En el artículo 41 se proponía: "los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales", y en el 115 se señalaba que: "... de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá [...] el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 000 o más habitantes" (Cámara de Diputados 1977a). En esta ocasión, a diferencia de reformas electorales previas que habían reformado únicamente a la Cámara de Diputados, se incorporaron disposiciones que repercutirían en la transformación de las entidades federativas, es decir, de los poderes estatales y también los municipales.

La propuesta de que los partidos políticos nacionales tuvieran derecho a participar en las elecciones locales sin cubrir mayores requi-

[55] "…varias entidades federativas estarían en condiciones de establecer un pluralismo representativo en sus órganos legislativos y aun en los municipales. Pero otras tropezarían con obstáculos de la realidad, por ahora insuperables" (Comisión Federal Electoral, 1977: 85).

sitos no fue objeto de debate parlamentario, ya que era compartida por todos los partidos políticos. La demanda de que se facilitara la participación de las "minorías" en la integración de los ayuntamientos fue cuestionada en la Cámara de Diputados por los representantes populares del PAN y del PPS por razones muy diferentes.

El diputado Fausto Alarcón Escalona manifestó que el PAN rechazaba la propuesta de incorporar el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, independientemente de la cifra poblacional. En opinión de su partido, la reforma del artículo 115 debería haberse orientado a garantizar la autonomía del municipio y la verdadera elección de los ayuntamientos. Lo indispensable era garantizar el sufragio y no experimentar con el sistema de representación proporcional, al que calificaba de híbrido y que enfrentaría muchos obstáculos para su aplicación. El diputado Ramón Gracilita Partida, del mismo partido, argumentó que los ayuntamientos no tienen funciones legislativas, sino que son organismos de administración cuyo objeto es la prestación de servicios públicos, por lo que rechazaba categóricamente que se introdujera la representación proporcional. Reivindicaba que se garantizara la independencia política, que los municipios no fueran coto de las organizaciones corporativas, se propiciara el que los ayuntamientos estuvieran vigilados por la ciudadanía, se incorporara el referéndum y se facultara al municipio para que pudiera solicitar amparo.

La reforma del artículo 115 fue impugnada por los representantes del PPS. Sus diputados reivindicaron plenamente el sistema proporcional, pero rechazaron el límite poblacional, lo que hacía obligatoria la reforma a "...ni siquiera 20 en toda la República" (Cámara de Diputados, 1977b), con lo que se dejaba fuera a la mayoría de los municipios del país, que eran los que más requerían la representación de los grupos minoritarios.

El dictamen de las comisiones unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales fue defendido por los diputados

Miguel Montes García y Eduardo Andrade. El primero reivindicó que esta reforma introducía sistemas de elección sin absorber las facultades de los estados. Sostuvo que las legislaturas locales podrían ampliar la incorporación del principio de representación proporcional a municipios con menor población, así como definir qué tan amplia sería la aplicación de este principio, es decir, si abarcaría a todos los miembros del órgano colegiado o adoptarían el sistema mixto. El diputado Andrade refutó algunos de los argumentos sostenidos por los representantes de los partidos minoritarios. Rechazó que los municipios no gozaran de autonomía política, la que estaba garantizada por el principio constitucional que establecía que no habría autoridades intermedias entre el municipio y los poderes del estado. Reivindicó la incorporación del principio de representación proporcional y cuestionó los argumentos esgrimidos por los diputados panistas en el sentido que los ayuntamientos no son órganos deliberativos, los que, aunque no gozaban de facultades estrictamente legislativas, sí tenían facultades reglamentarias. Descalificó la iniciativa presentada por el PPS porque facultaba a los ayuntamientos a regular su propio sistema de elección.

En el sexenio siguiente, el del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se aprobó una reforma al artículo 115 constitucional que pretendía responder al rezago que presentaba la institución del municipio libre. En el discurso pronunciado al tomar posesión como presidente de la República, Miguel de la Madrid se comprometió a fortalecer el municipio libre mediante una reforma constitucional y se sumó a la concepción que prevaleció en el Congreso Constituyente de 1916-1917, que hacía depender la autonomía política del municipio a la autosuficiencia económica.[56] A pesar de que en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución se establecía que el objetivo de la reforma era vigorizar la ha-

[56] "Avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía política depende de la suficiencia económica, iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propias e intocables para los municipios con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios" (De la Madrid, 1982a).

cienda municipal y la autonomía política del municipio,[57] solo una disposición estaba directamente relacionada con la libertad política y consistía en la eliminación de la cifra poblacional, con lo que se establecía la obligatoriedad de incorporar el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país.

Cuando esta iniciativa fue debatida en la Cámara de Diputados los partidos políticos de oposición aplaudieron que se incorporara el principio de representación proporcional en la integración de todos los ayuntamientos del país, pero cuando el dictamen fue sometido a votación en lo general, lo hicieron en contra los representantes populares del PSUM y del PPS, a diferencia de los del PAN que votaron a favor.

El diputado Raúl Rea, del PSUM, reconoció otros avances en la iniciativa, como el que se determinara otorgar al municipio los recursos procedentes de la propiedad inmueble y que los ayuntamientos, sin la intervención de los congresos locales, pudieran aprobar su presupuesto de egresos. Sin embargo, no coincidió en que las legislaturas locales aprobaran los ingresos y fiscalizaran las cuentas municipales. Desde la perspectiva de su partido, los mecanismos de control deberían residir en el propio ayuntamiento: el presidente municipal estaría obligado a rendir cuentas al cabildo en sesión abierta ante la población. También reprobó la facultad que la iniciativa otorgaba a las legislaturas locales para desintegrar y

[57] Miguel de la Madrid utiliza el concepto de autonomía municipal, pero no lo desarrolla en la exposición de motivos ni lo incorpora en el articulado de la iniciativa. En su libro *Elementos de Derecho Constitucional* podemos ubicar su pensamiento en relación con esta problemática: "*La descentralización política: autogobierno sin autodeterminación legislativa* [...] aunque se gobiernan por sí mismos a través de los ayuntamientos, la ley que los crea no se la dan ellos mismos, sino que la expide la legislatura local; por ello, si bien gozan de cierta autonomía, no tienen facultades legislativas y carecen de autodeterminación en este aspecto... *La descentralización administrativa por región: elementos estructurales.* El municipio es, también, una forma de descentralización administrativa por región, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una determinada circunscripción territorial, con una autoridad administrativa propia que coincide con la autoridad política" (De la Madrid, 1982b: 365).

desaparecer a los miembros de los ayuntamientos, lo que, para su partido "...atenta, vulnera y liquida el principio del municipio libre". El diputado reivindicó de nuevo, como había sucedido con frecuencia en las décadas anteriores, que los ayuntamientos calificaran las elecciones municipales y que el derecho de revocar a los miembros del cabildo solo pudiera residir en la mayoría de los electores.

Para el representante popular por el PPS, Alfredo Reyes Contreras, la propuesta de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo federal no contribuía a la ampliación del régimen democrático en nuestro país. Criticó la manera en que los congresos locales habían interpretado la incorporación del principio de representación proporcional, tergiversado y sustituido por la figura de regidores de partido —no prevista en la Constitución federal—, y reivindicó la posición de su partido en el sentido de que se debería incorporar el principio de representación proporcional de manera simple, es decir, en función del número de votos que hubiera obtenido cada partido, y también defendió la idea de que el ayuntamiento tuviera las tres funciones, ejecutiva, legislativa y judicial. Luego de su crítica, Reyes Contreras hizo un análisis acucioso de las disposiciones que incorporaba la iniciativa de reforma constitucional, para concluir que las limitaciones del artículo 115 se agravaban con la reforma, lo que "...coloca a las legislaturas como un poder inmediato superior a los ayuntamientos" (Cámara de Diputados 1982).[58]

[58] Para apoyar esta posición, el diputado enumeró las facultades que adquirían las legislaturas sobre el municipio: para suspender o declarar desaparecido un ayuntamiento, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros y designar concejos municipales; aprobar las leyes con base en las cuales los municipios manejarían su presupuesto; la publicación de los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas tendría que hacerse de acuerdo con las bases normativas que expidieran las legislaturas locales; la legislación expedida por los congresos locales determinaría qué servicios deberían prestar los municipios; las contribuciones las establecerían las legislaturas y también aprobarían los presupuestos de ingresos y revisarían las cuentas públicas de los ayuntamientos; los congresos locales expedirían la legislación que determinaría la relación entre los trabajadores y los municipios. En esta ocasión, el PPS presentó una iniciativa que despojaba a las legislaturas locales de las facultades que otorgaba el proyecto presentado por Miguel de la Madrid, fortalecía las de los ayuntamientos y, en menor medida, incorporaba a la ciudadanía en el ejercicio de algunas de ellas.

Para Moisés Ochoa Campos, que participó directamente en los trabajos de la reforma de 1983,[59] en el espíritu de la iniciativa, prevaleció erróneamente la concepción de descentralización versus la de autonomía. En un Estado federal como el nuestro, en el ámbito político-constitucional, solo cabía la tesis de la de autonomía e identificaba a esta con el municipio libre:

> En efecto, la tesis de la Revolución mexicana, enarbolada desde 1906 sobre el municipio libre, es la de la *autonomía municipal*. No hay documento alguno, entre los planes revolucionarios, en las discusiones del Constituyente de 1917, sobre el artículo 115, ni de cualquier otra especie, que hable de *descentralización municipal* (Ochoa, 1985: 523).[60]

Según este autor, era un error medular plantear la reforma municipal en el artículo 115 sobre la base de la concepción descentralizada, propia de un Estado unitario y no sobre la tesis de la autonomía municipal, propia de un Estado federal. En este último, las relaciones entre los tres niveles de gobierno son de autonomía entre ellos: "No puede haber, en la federación nacional, estados descentralizados ni municipios descentralizados" (Ochoa, 1985: 524). Los estados miembros crean el Estado federal, su competencia es originaria, como la de los municipios, que crean a los estados. La Constitución no crea la entidad ni el poder municipal, solo lo norma, ya que el artículo 115 da por un hecho la existencia de los municipios, lo que lo lleva a concluir que el municipio: "...es un hecho anterior al Estado, con poder originario, lo que implica que en la esfera municipal, la descentralización política deja de ser descentralización y se convierte en fuente de poder originario o sea en autonomía municipal" (Ochoa, 1985: 525).

[59] En la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, Moisés Ochoa Campos fungió como presidente del Consejo Consultivo de Estudios Municipales del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), formó parte de la comisión redactora de la reforma municipal y figuró como coordinador temático de la consulta popular sobre la reforma municipal organizada por la Secretaría de Gobernación (Ochoa, 1985: 10).

[60] Las cursivas son del autor.

Fue contundente al afirmar que en México: "....políticamente no debe operar el principio de la descentralización municipal, sino el de autonomía municipal, relegándose el concepto de descentralización a su vertiente específica, que es la descentralización administrativa" (Ochoa, 1985: 525). En el Estado mexicano existen tres niveles de gobierno, cada uno de ellos con un ámbito de competencia autónomo (aunque coordinados entre sí), por lo que políticamente no puede darse entre ellos una relación de descentralización. Y concluyó enfáticamente: "...el concepto de autonomía política del municipio es formativo del Estado nacional, es original a su propia existencia que no crea sino que solamente reconoce, confirma y norma el Estado" (Ochoa, 1985: 526). En su opinión, la reforma de 1983 devaluó el municipio como un simple ente administrativo descentralizado, cuando debería de haberlo reconocido como un nivel de gobierno autónomo.

Durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, José Francisco Ruiz Massieu, subdirector del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, justificó la tesis de la descentralización como fundamento de la reforma del artículo 115 constitucional. Al definir la "verdadera" naturaleza del municipio, el autor lo defendió como una figura de descentralización administrativa y política, no como un poder político que pudiera equipararse a los poderes de la Unión y a los poderes de los estados. En su concepción, los municipios son una modalidad de descentralización de las entidades federativas.[61]

Para llegar a esta conclusión, Ruiz Massieu se apoyó en el argumento de que el artículo 124 de la Constitución federal establece que las facultades no conferidas expresamente a los Poderes de la Unión, se entienden reservadas a los estados: "...De esta suerte, el municipio, a excepción de las cuestiones expresamente resueltas por la Constitución, caen en la órbita de los estados y su reglamentación no es,

[61] *"No debe perderse de vista, en ese sentido, que los poderes de los estados se descentralizan a los municipios con la extensión y el alcance que aquellos determinen en sus respectivas constituciones y leyes secundarias"* (Ruiz Massieu, 1983: 248). Las cursivas son del autor.

en principio, de la competencia federal" (Ruiz Massieu, 1983: 248). A ello se debe, sostiene, lo escueto de las disposiciones de la Carta de Querétaro en materia municipal. No obstante, pasó de largo el hecho de que no podría decirse lo mismo de la reforma de 1983, que amplió el artículo 115, de III a X fracciones. El autor referido concibe el municipio como una creación jurídica, normativa; según su interpretación, en la Constitución general es el único "ente de descentralización política y administrativa", pero corresponde a los estados, en la constitución local o en la ley secundaria "...crearlos concretamente y fijarles su competencia" (Ruiz Massieu, 1983: 250). Para él, la expresión de que México tiene tres niveles de gobierno no significa que la federación, los estados y los municipios poseyeran el mismo rango constitucional. Para el guerrerense, la diferencia residía en los conceptos de soberanía, autonomía y libertad municipal, y concluía que el municipio no es soberano ni autónomo (Ibid.). [62]

A finales de ese mismo año, el grupo parlamentario del PSUM sometió a la consideración de los diputados una iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución federal, la que, si bien reconocía la necesidad de fortalecer la hacienda municipal, hacía énfasis en el reclamo histórico de la ciudadanía por ampliar y garantizar la autonomía política del municipio y establecer en la Constitución federal las bases para el diseño de un municipio democrático. El objetivo de la iniciativa presentada por el PSUM era incorporar en el texto constitucional principios que permitieran construir un municipio libre y democrático, en el que la comunidad de ciudadanos asentada en el municipio pudiera autogobernarse.

Los diputados del PSUM concebían el municipio como el asiento de nuestro orden político nacional, como la institución política fundadora de nuestra soberanía y como el fundamento de nuestra democracia. Para que el municipio fuera verdaderamente libre, sus ciudadanos deberían ser libres y contar con el derecho de intervenir en la política municipal y decidir democráticamente sobre todos los problemas que estuvieran relacionados con su comunidad. Los diputados de ese partido no veían el municipio como una circunscripción territorial, las "partes" en las que se dividen los estados, ni como una creación de la ley, y tampoco debería de confundírsele con el gobierno municipal, el ayuntamiento, sino que:

> ...El municipio es, ante todo, una *comunidad de ciudadanos* y, en el fondo, la comunidad originaria del sistema político nacional, vale decir, la unidad básica y elemental del contrato social. Si hemos de aceptar que la política es, en primer término, consenso popular en torno al poder del Estado y sus instituciones, estaremos obligados a ver en el municipio mucho más que una demarcación geográfica o una noción jurídica, esto es, el verdadero hogar y asiento de la voluntad ciudadana expresada en la política.[63]

Al concebir el municipio como la comunidad fundadora y constitutiva de las entidades del pacto federal, remontaban la concepción dominante de entidad descentralizada por región. En consecuencia, enunciaban en el primer párrafo del artículo 115: "...Las entidades federativas se *constituyen* adoptando el régimen republicano, representativo, popular, que es fundamento de la Constitución nacional y teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre". En la fracción I, definían lo que entendían por municipio: "...es una entidad política original y autónoma constitutiva de las entidades federales, las que a su vez fundan el pacto federal" (Córdova, 1989: 369- 370).

El articulado de la iniciativa reconoce al ayuntamiento facultades ejecutivas, legislativas y judiciales; le otorga la facultad de aprobar su ley

[62] "*La soberanía* es el atributo de la Nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna; *la autonomía* es el atributo de los estados federados, que concierne a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución general; y *libertad municipal* es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de las facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad" (Ruiz Massieu, 1983: 250).

[63] Iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, presentada en la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 1983, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Socialista Unificado de México, en: Córdova (1989: 348 y 363).

orgánica municipal y la ley de ingresos del municipio; establece las bases para su integración: el tamaño de estos de acuerdo con rangos de población, y el método de elección, el de representación proporcional pura (el cargo del presidente municipal recaería en el partido más votado y los síndicos a las otras planillas, en orden descendiente de la votación); sus miembros solo podrían ser removidos por la mayoría de los ciudadanos del municipio, por medio de plebiscito, por causas fundadas y previstas en la ley orgánica municipal; les reconoce personalidad jurídica para, en caso de controversias constitucionales, recurrir a la SCJN; dispone que las bases, plazos y montos de las participaciones federales serían fijadas en la Ley de Coordinación Fiscal; en el listado de servicios públicos a cargo de los municipios, se deja abierta la posibilidad de prestar aquellos que los ayuntamientos y la ciudadanía estimen necesarios para el bien de la comunidad, entre otras disposiciones.

Además de la reforma del artículo 115 constitucional, la iniciativa de los diputados del PSUM contemplaba la modificación del artículo 124, en la que se incorporaba la siguiente redacción: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión se entienden reservadas a los estados o a los municipios". La finalidad de este artículo es que estuviera en consonancia con la facultad de los municipios para aprobar su ley orgánica municipal.

Otro tema que se reactivó en este periodo, fue el de la reforma política del Distrito Federal (DF). En la década de los ochenta, diversas fuerzas políticas presentaron iniciativas de reformas a la Constitución que buscaban ampliar los derechos políticos de los habitantes del DF. En 1980, el PPS proponía que se estableciera un congreso local electo; en 1983, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) propuso la elección del ejecutivo local, que denominaba gobernador, y de los delegados; en 1984, el PSUM reivindicaba que la Ciudad de México se convirtiera en otra de las entidades que conforman el pacto federal, con sus tres poderes y constitución propia, pero sin municipios. Un año después del terremoto, en 1986, los grupos parlamentarios del PAN, PSUM, PRT, Partido Democrático de México (PDM) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), presentaron una

iniciativa de reformas a la Constitución federal que buscaba transformar el Distrito Federal en otro estado de la federación, el estado de Anáhuac, y restituía el régimen municipal (Cámara de Diputados, 1986). Ese mismo año, el PPS presentó una iniciativa en el mismo sentido. Finalmente, lo que se aprobó fue una reforma constitucional que creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la elección de sus miembros, la que se instalaría por primera ocasión en 1988.[64]

En este contexto, cabe recordar que 1988 es el año en el que el partido en el gobierno, el PRI, pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Los partidos políticos diferentes del PRI presidían el gobierno de 39 municipios, donde vivía 1.84% de la población del país y todos los gobernadores de los estados eran de extracción priísta. En 1989, el PAN gana por primera ocasión las elecciones a la gubernatura del estado de Baja California.

El 6 de diciembre de 1994, el presidente de la república Ernesto Zedillo Ponce de León presentó una iniciativa que reformaba varios artículos de la Constitución federal sobre el Poder Judicial de la Federación. Entre otras disposiciones, la reforma constitucional otorgó a los municipios la facultad de presentar controversias constitucionales y estableció la obligación de estos de coordinarse en materia de seguridad pública. El que por fin se dotara a los municipios de garantías constitucionales, fue una reforma de gran importancia y trascendencia, que no suscitó el debate parlamentario. Los antecedentes de esta reforma los ubicamos cuando la Corte admitió que los municipios pudieran recurrir a la controversia constitucional, al sobreseer el amparo 4521/90 interpuesto por el Ayuntamiento de Mexicali. En el proyecto de sentencia, a cargo del ministro Mariano Azuela, se reconocía al municipio como un poder, con base en la ex-

[64] Los partidos que conformaban el Frente Democrático Nacional (PPS, PMS, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM, y el CD) presentaron, una vez instalada la Asamblea de Representantes, una iniciativa de reformas a la Constitución para crear el estado de Anáhuac (ARDF, 1988).

posición de motivos de la reforma de 1983. En 1993, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la controversia 1/93 presentada por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua.

En los años que comprende este apartado, de 1977 a 1996, el PAN presentó por lo menos ocho iniciativas en materia municipal, que abarcaban las siguientes temáticas: propiciar la prestación de servicios públicos por los propios municipios; adopción de mecanismos de democracia directa; certeza de lo que reciben los gobiernos estatales por participaciones federales y de lo que corresponde a los municipios; las entidades que deberían pagar el impuesto predial, y reivindicó otra vez el que se instituyeran garantías constitucionales para los municipios.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en 1989, retomó los temas del municipio como expresión de la soberanía popular; la división de poderes en el ayuntamiento; sobre los derechos de los pueblos indios; la autonomía de los territorios indígenas y la creación de regiones autónomas pluriétnicas. Por su parte, el PPS insistió en las propuestas presentadas en 1964, y también exigió que los ayuntamientos aprobaran su presupuesto de ingresos y que los bandos municipales no estuvieran sometidos a las bases normativas que expidieran las legislaturas locales.

En 1996 se aprobó una reforma electoral en cuya elaboración participaron todos los partidos políticos. Entre otras disposiciones, se facultó al Tribunal Federal Electoral para resolver sobre querellas en contra de actos firmes y definitivos de autoridades electorales locales, es decir, para resolver, en última instancia, sobre elecciones municipales. También se instituyó la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal, que se llevaría a cabo por primera vez al año siguiente, en 1997. Para entonces, el mapa electoral municipal en el país se había modificado radicalmente.

V. Ante la reforma del Estado, 1997-2014

En este periodo ocurren eventos de la mayor trascendencia para la vida política del país. En 1997, el partido del presidente de la República, el PRI, perdió por vez primera la mayoría en la Cámara de Diputados. En ese año se eligió por primera ocasión al titular de la nueva figura de Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, que ganó el PRD. Y en el año 2000, el PAN, partido político distinto del que había ocupado la presidencia de la República durante las pasadas siete décadas, triunfó en las elecciones para presidente.

En este contexto, entre 1997 y 2014 se incrementó radicalmente el número de iniciativas de reformas a la Constitución federal en materia municipal (ubicamos alrededor de 300), la mayoría de las cuales fueron presentadas por integrantes del Congreso de la Unión. De estas, solo unas cuantas han prosperado.

A finales de 1997, el PAN se había posicionado en las ciudades mayormente pobladas del país y encabezaba el gobierno local en 15 capitales estatales; el PRI en 13; el PRD en dos; el Partido del Trabajo (PT) en una.[65] Los ayuntamientos constituyeron asociaciones promovidas por los tres

[65] A mediados de ese mismo año, del total de municipios que existían en el país (2 415), el PRI presidía el gobierno de municipios donde residía 56% de la población nacional, el PAN gobernaba en municipios con alrededor de 32% de la población, el PRD en un poco más de 9%, y otros partidos políticos ocupaban el gobierno local de municipios donde habitaba un poco menos de 2% de la población nacional (Acedo y Saiz, 1997: 6).

partidos nacionales más importantes. El 12 de agosto de 1994 se creó la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) se conformó el 23 de octubre de 1997 y el 30 de octubre de 1997 se creó la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC), todas ellas alentadas por gobiernos municipales presididos por alcaldes de extracción panista, priísta y perredista, respectivamente. Asimismo, en el año 2001 se creó la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM).

En estos años se presentó un crecimiento exponencial en el número de iniciativas presentadas ante las cámaras que conforman el Congreso de la Unión. A diferencia de lo que sucedió en los dos periodos anteriores, no todas las iniciativas enviadas por el presidente de la República prosperaron y se incrementó notablemente el número de iniciativas presentadas por diputados y senadores. En este periodo, el Senado cobra un papel relevante, a diferencia de los cuatro periodos anteriores aquí analizados, en los que no ubicamos iniciativas presentadas por miembros de la cámara alta.

En la LVII Legislatura federal (1997-2000), primera ocasión en que el PRI no contó con la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados, se aprobó una reforma constitucional en materia municipal que fue aprobada por todos los partidos políticos con presencia en el Congreso de la Unión. En el dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se hace referencia a nueve iniciativas que fueron turnadas por diputados del PAN, PRD, PRI y PT.[66] En las consideraciones del dictamen, después de afirmarse que se coincide con los autores de las iniciativas en reconocer al municipio como la célula básica de la organización política, social, territorial y administrativa de nuestro país y de reconocer que el municipio presenta "carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su

[66] Las iniciativas del PAN fueron publicadas en la *Gaceta Parlamentaria* del 13 de noviembre de 1997 y del 3 de abril de 1998; las del PRD fueron publicadas en las Gacetas del 2 y del 24 de abril de 1998, y del 11 de mayo de 1999; las iniciativas del PRI se publicaron en las Gacetas del 11 de diciembre de 1998 y del 26 de mayo de 1999, y las iniciativas del PT fueron publicadas en las Gacetas del 23 de octubre y 11 de diciembre de 1997.

funcionamiento autónomo y libre", los autores del dictamen destacan lo que buscarán reflejar en dicho instrumento parlamentario: el "...reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los estados y a los ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina" (Cámara de Diputados, 1999a).

El proyecto de decreto presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales incorporó fundamentalmente lo siguiente: reconoce al municipio como ámbito de gobierno al sustituir en el primer párrafo de la fracción I el término "administrar" por el de "gobernar" (en lugar de "cada municipio será administrado por un ayuntamiento" se incluyó "cada municipio será gobernado..."); precisa que las competencias que la Constitución otorga al gobierno municipal serán ejercidas por el ayuntamiento de manera "exclusiva"; en la fracción III se amplía la facultad de asociación a municipios de dos o más estados, los que deberán contar con la aprobación de las legislaturas locales respectivas; en la fracción IV se limitan los casos en los que los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios estarán exentos del pago del impuesto predial y se faculta a los ayuntamientos para proponer a las legislaturas locales 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.[67]

[67] Otras adiciones al artículo 115 que contemplaba el dictamen eran las siguientes: en la fracción II se sustituye el concepto de bases normativas por el de leyes estatales en materia municipal, con la idea de fortalecer la facultad reglamentaria de los ayuntamientos en cuanto a su organización y funcionamiento interno; incorpora el requisito de mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento para decisiones que afecten su patrimonio inmobiliario; la fracción III contiene un catálogo de las competencias exclusivas del municipio (se elimina la redacción anterior: "…con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes"). En los servicios públicos previstos en el artículo 115 se modifica lo siguiente: a la materia de agua potable y alcantarillado se agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; al servicio de limpia se incorpora recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos. Al concepto de calles y jardines, se añade equipamiento. La seguridad pública se adecua al artículo 21 constitucional y se hace explícito lo que corresponde al ámbito municipal, la policía preventiva. Se modifica la redacción de la fracción V para facultar al municipio no solo para controlar y vigilar el uso del suelo sino también para autorizarlo. Además, se adicionan las siguientes disposiciones: para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano y se añade el derecho a participar en la elaboración y aplicación de ordenamientos en materia ecológica.

Cuando fue debatido el proyecto de dictamen en la Cámara de Diputados, Juan Marcos Gutiérrez, diputado por Acción Nacional, presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal y principal promotor de la reforma, reivindicó el concepto de autonomía que se buscó propiciar: la existencia de una serie de competencias exclusivas (Cámara de Diputados, 1999b).[68]

Los cuestionamientos más fuertes al dictamen provinieron de los legisladores del PRD, quienes manifestaron su inconformidad por las limitaciones de este y el que no respondía a una verdadera reforma del Estado y ampliación de la autonomía municipal. El diputado por el PRD, José del Carmen Enríquez, denunció las prácticas parlamentarias que se habían seguido para aprobar el dictamen de la iniciativa. Para el legislador del PRD lo más importante era democratizar al municipio, para lo que era indispensable "reconceptualizarlo".[69] Para ello, era necesario establecer principios y atribuciones en la Constitución federal que permitieran ubicarlo como un poder político que ejerce también soberanía, lo que requería una nueva redacción del primer párrafo del artículo 115. Asimismo, se pronunció porque se reconociera plenamente la potestad tributaria al municipio. Anunció que su partido había decido aprobar en lo general el dictamen "sin desconocer la mezquindad con que se ha actuado frente al municipio" (Cámara de Diputados, 1999b).

Los miembros de las comisiones dictaminadoras en el Senado de la República (Puntos Constitucionales, Fortalecimiento del Federalismo y Estudios Legislativos Primera) advirtieron que la fortaleza del

[68] La palabra autonomía no fue incorporada en el dictamen, a pesar de que estaba contemplada en la iniciativa presentada por el diputado de Acción Nacional, según se aprecia en lo publicado en la *Gaceta Parlamentaria* del 3 de abril de 1998.

[69] El diputado manifestó que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales no había celebrado sesión para aprobar el dictamen y desmintió que hubiera sesionado la Comisión de Fortalecimiento Municipal para opinar. Solo se habían reunido en la Secretaría de Gobernación un grupo reducido de diputados del PAN y del PRI, lo que había generado desconcierto también entre legisladores de esos partidos. El dictamen circuló para su firma el día en que sería debatido en el pleno. "La forma atropellada, casi secreta de elaborar el dictamen, debe quedar atrás como un signo ominoso de la sumisión del poder legislativo que lo caracterizó en otros tiempos cuando el PRI era mayoría absoluta en esta Cámara" (Cámara de Diputados, 1999b).

municipio no debería darse en detrimento de las entidades federativas. Que la facultad de asociación entre municipios de diferentes estados pudiera ejercerse al margen del gobierno de estos, era lo que generaba tanto resquemor en los legisladores: "...estas Comisiones Unidas quieren dejar constancia de que se aprueba el contenido de la minuta en el entendido de que, sin permitir otras interpretaciones que se pudieran dar a estas reformas, es indudable la asertación [sic]de que seguirán siendo los estados y no los municipios el eje del pacto federal mexicano.[70] Para fortalecer a los estados, las comisiones recomendaban que el Congreso de la Unión debería abocarse de inmediato a reformar el artículo 124 de la Constitución federal, hacer explícitas las facultades exclusivas de las entidades federativas "...y precisar los principios fundamentales de su soberanía interior y su régimen de relaciones entre el gobierno federal y el gobierno municipal" (Cámara de Senadores, 1999).

En el debate en el pleno, el senador José Luis Medina Aguiar, del PRI, insistió en la preocupación manifestada por su partido de que la reforma no debería traducirse en un debilitamiento de los Estados: "Nosotros creemos que han sido los Estados quienes han visto demeritada su capacidad de acción y conducción tanto por el centralismo que los agobia como por el sentido un tanto exagerado, que a veces se concibe al fortalecimiento del municipio en sí mismo". Sobre la facultad de asociación entre municipios de diferentes estados recalcó que debería restringirse a las funciones y servicios señalados en el artículo 115, porque de otra manera: "....podría interpretarse la creación [sic] de crear constitucionalmente un cuarto orden de gobierno, el de la asociación municipal interestatal" (Cámara de Senadores, 1999). José Ramón Medina, senador del PAN, después de reconocer que la minuta representaba un avance hacia la construcción de un nuevo modelo de municipio, se sumó a las voces que denunciaron la insuficiencia de la reforma y adelantó que el distintivo de esta sería el reconocimiento del ayuntamiento como órgano de gobierno.

[70] La advertencia completa se puede consultar en: Cámara de Senadores (1999).

Los investigadores Raúl Olmedo y Manuel González Oropeza cuestionaron los verdaderos alcances de la reforma de 1999 y el significado de la sustitución de la palabra administrar por gobernar, que tanto se había publicitado: "¿Tendrán que reformarse en algún momento los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución nacional para incluir al municipio como órgano de gobierno con soberanía?", se preguntaba Olmedo.[71] Por su parte, González Oropeza afirmaba: "...los alcances de su autonomía o libertad todavía están indefinidos, por lo que la sola palabra (gobernado y no administrado), a falta de interpretación constitucional válida, no implica un cambio en la naturaleza del municipio". Argumentaba que los municipios, como cualquier órgano de gobierno autónomo, deberían gozar de la facultad legislativa, instituida en la Constitución federal y concluía: "....no se puede hablar, en sentido estricto, de un orden de gobierno hasta que no cuente con estas facultades mínimas" (González, 2007: 29- 31). Otras limitaciones de la reforma fueron señaladas por los investigadores que habían trabajado en el proyecto Agenda de la Reforma Municipal (Guerrero, 2000).

En este periodo, el hecho de la heterogeneidad municipal se hizo presente como nunca antes con el tema de las reformas en materia indígena, tema que se incorporó en la agenda nacional a partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994. Diversas propuestas como los Acuerdos de San Andrés, la ley de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa),[72] y las iniciativas de reformas a la Constitución presentadas por el presidente Zedillo y diversos grupos parlamentarios contemplaban disposiciones que reformaban el artículo 115 constitucional e incorporaban en el debate

[71] "El cambio de la palabra administrar por la palabra gobernar viene a desencadenar un debate de profundidad. Al ser un orden de gobierno, como los órdenes federal y estatal, ¿tendrá que considerarse que el municipio no solo tiene autonomía sino también soberanía, como la federación y los estados? Y al tener soberanía, ¿…el municipio debe tener también facultad legislativa, como la federación y los estados, y no solamente facultad reglamentaria? ¿El ayuntamiento tendrá en los regidores su poder legislativo y en el presidente municipal su poder ejecutivo?" (Olmedo, 2004: 237).

[72] Los Acuerdo de San Andrés fueron firmados en febrero de 1996 y la iniciativa de la Cocopa sobre derechos y cultura indígena es del 29 de noviembre del mismo año.

parlamentario la temática de la autonomía, en este caso, referidas en particular a los pueblos y comunidades indígenas y una de sus vertientes, el impacto en los municipios.

Las reformas en que derivó la propuesta de la Cocopa, enviada por el presidente Vicente Fox a la Cámara de Senadores al iniciar su mandato, modificó, entre otros, el artículo 2° de la Constitución, en el que se reconoce el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y de ejercer la autonomía, lo que se traducirá a su vez en las Constituciones y leyes de las entidades federativas (Cámara de Senadores, 2000). En el artículo 115 se incorporó una adición a la fracción II: "i) Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley". [73]

Además de las reformas de 1999 y 2001, en el periodo que comprende este apartado, de 1997 a 2014, se han aprobado, entre otras, las siguientes: la del artículo 6°, fracción I, que establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública;[74] la relativa a los salarios máximos de los funcionarios públicos, que señala que los presupuestos de egresos de los ayuntamientos deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos municipales de acuerdo con el artículo 127 de la Constitución;[75] la que posibilita la reelección de los miembros del ayuntamiento para el periodo inmediato,[76] y la que reconoce a los ediles como sujetos de responsabilidad.[77] Asimismo, ha habido varias reformas al artículo 73 de la Constitución en las que se introduce la coordinación de los municipios con los estados y la federación en diversas materias.

[73] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

[74] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007.

[75] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto de 2009.

[76] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

[77] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2014.

El volumen de iniciativas de reforma a la Constitución federal en materia municipal presentado en este periodo (1997-2014) no tiene parangón, por lo que, a partir de ellas, podríamos reconstruir la agenda de los diversos grupos parlamentarios en los años comprendidos en este lapso. La mayoría de las iniciativas han sido elaboradas por los tres principales partidos políticos y en menor medida por el PT. Algunas han sido presentadas por los congresos locales y muy pocas de estas iniciativas han sido dictaminadas.

Dos dictámenes aprobados en 2006 en la Cámara de origen nos dan idea de los temas, dilemas y propuestas contemporáneos sobre el municipio en el régimen federal mexicano (Cámara de Diputados, 2006; Cámara de Senadores, 2006). En la Cámara de Diputados, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo elaboraron un dictamen basado en 11 iniciativas. De la diversidad de temas planteados en estas, fue muy poco lo que logró pasar al dictamen, a pesar de que una de las iniciativas estaba suscrita por diputados de todos los partidos políticos con presencia en la Cámara baja. [78]

En la Cámara de Senadores, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Federalismo y Desarrollo Municipal, de Salud y Seguridad Social, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, con base en cinco iniciativas redactaron otro dictamen que, aunque estaba más orientado al tema del federalismo, es importante tener

[78] La iniciativa presentada el 25 de noviembre de 2004 por el diputado Ramón Galindo (PAN), presidente de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo, estaba suscrita por diputados del PRI, PRD, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia por la Democracia y del PAN. Entre los temas relevantes de esta iniciativa destacan la incorporación del municipio en los artículos 40 y 41 de la Constitución; el principio de federalismo subsidiario y cooperativo en el artículo 73; y en el 115, el reconocimiento de la autonomía y la diversidad municipal, la eliminación de la prohibición de la reelección consecutiva de los ediles, el establecimiento de nuevas facultades (patrimonio histórico y transporte urbano), incluida la de intervenir en materias como desarrollo económico, política social, educación, vivienda, cultura y deporte. Otras iniciativas reivindicaban temas como el de que se reconociera al municipio la facultad tributaria, la existencia de tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la elección por separado del presidente municipal de los regidores, entre otros. Lo que incorporó el proyecto de decreto fue mínimo: la facultad de los ayuntamientos de expedir el estatuto del servicio profesional de carrera y algunos principios sobre la distribución de las participaciones federales y la cooperación entre las entidades federativas y los municipios.

en cuenta porque refleja los parámetros del debate sobre el municipio libre en las propuestas de reforma del régimen federal en nuestro país. La concepción que subyace en el dictamen es la siguiente: "La inclusión, en la Constitución federal, de disposiciones relacionadas con la estructura y el funcionamiento de los ámbitos de gobierno estatal y municipal representa una intervención que atenta contra el sistema federal mexicano" (Cámara de Senadores, 2006). Es decir, la Constitución general no debería instituir principios para la organización de los estados y municipios. Pero eso sí, los estados se arrogaban la facultad de legislar sobre la organización del gobierno municipal, argumento en el que se apoyaban al proponer la modificación del segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución, para que la reelección inmediata de los ediles, así como las reglas de sustitución de los miembros de los ayuntamientos, las condiciones de integración y los requisitos de elegibilidad fueran definidas por los estados "en el ejercicio de su soberanía". Lo anterior es un reflejo de la tesis que no ha dejado de estar presente en los debates parlamentarios y que ubica erróneamente al municipio como parte y no base del régimen interior de los estados.[79] El dictamen contemplaba otras propuestas en relación con el municipio.[80]

Cerraríamos este apartado con el tema de la reforma municipal en la agenda para la reforma del Estado. En abril de 2007 se publicó un decreto mediante el cual se expidió la Ley para la Reforma del Estado, con el objetivo de establecer "los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la reforma del Estado mexicano". Se creó la Comisión Eje-

[79] Sobre este punto, en el dictamen se hacía referencia a las constituciones de 1824 y 1857: "…que no destinaron un solo artículo a la cuestión municipal, lo que sugiere que en ambas ocasiones el Constituyente resolvió dejar a los estados lo tocante a la organización política y administrativa de sus municipios, por ser parte de su régimen interior" (Cámara de Senadores, 2006).

[80] Incorporaba, en el artículo 4º, la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios en materia de salubridad general; en el artículo 27, la participación de los tres niveles de gobierno en la administración integral del patrimonio nacional; en el artículo 115, que los municipios garantizaran la participación ciudadana en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras y acciones que realicen, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas de los estados; en el artículo 124, un catálogo materias concurrentes de la federación, entidades federativas y los municipios (Cámara de Senadores, 2006).

cutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (Cenca), como órgano coordinador del proceso, con dos subcomisiones, de consulta pública y redactora. Se definieron cinco temas, uno de ellos el de federalismo. La vigencia de la ley era de un año, a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

El grupo de trabajo de federalismo, coordinado por el senador Melquíades Morales, inició sus trabajos el 3 de octubre de 2007. Entre los participantes estuvieron la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) y la Conferencia Mexicana de Congresos Locales. Se organizó en tres subgrupos, uno de ellos "Reforma municipal", bajo la responsabilidad del senador Ramón Galindo, presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal y el diputado Armando Enríquez, de la Comisión de Federalismo, de las Cámaras respectivas.

El grupo de trabajo de federalismo tomó como base para la discusión el documento "Temas para la reforma del sistema federal mexicano", presentado por Porfirio Muñoz Ledo, uno de los especialistas que participó en esa calidad en los trabajos de la comisión redactora de la Cenca.[81] La propuesta del grupo de trabajo en relación con el municipio proponía reformas a los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución federal (Cenca, 2008). En el artículo 40 se agregaba que la República está compuesta también por municipios libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por el Distrito Federal. Además, se incorporaban los principios de subsidiariedad y federalismo "cooperativo" como ejes rectores entre los diferentes órdenes de gobierno; en el 41, se incorporaba que el pueblo ejerce su soberanía también por medio de los poderes del Distrito Federal y los municipios en lo que toca a sus regímenes interiores; en el 115, se incorporaban varias adiciones[82] y en el 116 se reconocía a las asociaciones de municipios y de gobiernos estatales como organismos de representación política de sus respectivos gobiernos.

[81] La ley contemplaba la participación de hasta ocho especialistas. Muñoz Ledo presentó un documento organizado en 10 temas: redistribución de facultades y funciones entre la federación, las entidades federativas y los municipios; desarrollo político del municipio; municipios indígenas; relaciones intergubernamentales; desarrollo metropolitano; reforma política del DF; Cámara de Senadores; transparencia y rendición de cuentas; seguridad pública y federalismo judicial.

El 11 de abril de 2008, los legisladores que participaron en el grupo de federalismo enviaron al senador Pedro Joaquín Coldwell, coordinador de la subcomisión redactora de la Cenca una iniciativa de reformas a la Constitución que recuperaba la mayor parte de los acuerdos mencionados. En el acta, se detallan las propuestas y temas que alcanzaron mayor consenso: 1. El municipio como orden de gobierno; 2. Integración del municipio en la estructura del Estado federal; 3. Diversidad municipal y autonomía del municipio; 4. Asociación de municipios; 5. Servicio de carrera municipal; 6. Desarrollo metropolitano; 7. Participación de los ayuntamientos en el proceso de reformas a las constituciones locales; 8. Democracia participativa en el municipio; 9. Facultad de las entidades federativas y de los municipios para celebrar convenios internacionales, y 10. No prohibición al asociacionismo intergubernamental. Dos de las propuestas que alcanzaron máximo consenso fueron las de incorporar los principios de subsidiariedad y federalismo cooperativo y la facultad de las legislaturas locales de regular las bases de integración de los ayuntamientos. Puesto que se encontraban en proceso legislativo iniciativas que abordaban este

[82] Que el municipio gozará de autonomía política, financiera y administrativa; se reconoce la diversidad municipal, preservando los principios de equidad en su desarrollo y cooperación e interdependencia; que el ayuntamiento "representará la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses"; las constituciones de los estados definirían las bases de la integración de los ayuntamientos y la duración de sus mandatos, con lo que se pretendía derogar el impedimento para la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos; la participación de estos en el procedimiento de reformas y adiciones de las constituciones locales; los gobiernos municipales tendrían la facultad de aprobar el estatuto del servicio profesional de carrera; los reglamentos municipales deberían garantizar los derechos políticos ciudadanos, la transparencia y rendición de cuentas y el ejercicio de los instrumentos de democracia participativa; los cabildos gozarían de la facultad de coordinarse en materia de desarrollo regional y los congresos locales de crear consejos metropolitanos; la posibilidad de los ayuntamientos de firmar —en el ámbito de su competencia— acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros (con la aprobación de la legislatura y la ratificación del Senado); la facultad de asociarse con las comunidades indígenas y los municipios que reconocieran su pertenencia a un pueblo indígena (Cenca, 2008: 19-25).

último aspecto, se optó por hacer una exhortación para que fueran dictaminadas y aprobadas en las cámaras del Congreso de la Unión, por lo que estos dos temas no se incorporaron al texto de la iniciativa. No alcanzó consenso lo relativo a la distribución de competencias, los derechos de los pueblos indígenas, la reforma política del Distrito Federal, la jurisdicción insular y el federalismo fiscal. [83]

En octubre de 2008, el senador Melquíades Morales, en representación de los integrantes de la subcomisión de Federalismo y de la subcomisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, y de varios senadores y diputados de la LX legislatura del Congreso de la Unión, presentó ante el Senado de la República otra iniciativa que reformaba varios artículos de la Constitución en materia de federalismo. Esta iniciativa fue presentada en la Cámara de Senadores cuando ya se había vencido el plazo de la Cenca y, aunque fue avalada por los legisladores que participaron en los trabajos derivados de la Ley de la Reforma del Estado, difiere de principios que habían sido acordados en el grupo de trabajo. Por ejemplo, no contemplaba la reforma de los artículos 40 y 41 que hacen del municipio y del Distrito Federal partícipes de la expresión de la soberanía popular, y el principio de la autonomía de los municipios se acota exclusivamente al ámbito administrativo. Lo anterior es una expresión de que no hay consenso —aunque las ideas están ahí— sobre qué constituye el municipio libre en el régimen federal mexicano actual.

[83] Documento consensado en el grupo de federalismo y enviado a la subcomisión redactora de la Cenca, México, D. F., 8 de abril de 2008.

BIBLIOGRAFÍA

Acedo Angulo, B. (2009), *La libertad municipal en México 1824-1928*, El Colegio de la Frontera Norte, El Senado de la República, LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación Konrad Adenauer y Asociación de Municipios de México, A. C., México.

Acedo, B. y M. Saiz (1997), *Diagnóstico de la integración de los ayuntamientos. Base jurídica y desempeño electoral*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ARDF, (1988), *Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federa*l, 22 de diciembre de 1988.

Álvarez de Vicencio, M. E. (1996), *Municipio y democracia*. T*esis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, EPESSA, México.

Cámara de Diputados (1932a), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 15 de diciembre, México.

——————— (1932b), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre, México.

——————— (1936a), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 26 de noviembre, México.

——————— (1936b), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre, México.

——————— (1940), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 26 de junio, México.

——————— (1941), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 18 de febrero México.

——————— (1943), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 10 de diciembre, México.

——————— (1945), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 7 de diciembre, México.

——————— (1946), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 26 de diciembre, México.

——————— (1947), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 9 de diciembre, México.

——————— (1959a), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 1 de octubre, México.

——————— (1959b), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 25 de noviembre, México.

——————— (1964), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 27 de noviembre, México.

——————— (1970), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 28 de diciembre, México.

——————— (1977a), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 6 de octubre, México.

——————— (1977b), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 25 de octubre, México.

——————— (1982), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 29 de diciembre, México.

——————— (1986), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 21 de octubre, México.

——————— (1999a), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 15 de junio, México.

——————— (1999b), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 17 de junio, México.

——————— (2006), *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,* 26 de abril, México.

Cámara de Senadores (1999), *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores,* 25 de junio, México.

——————— (2000), *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores,* 7 de diciembre, México.

——————— (2006), *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores,* 25 de abril, México.

Carrillo Flores, A., et al. (1946), "Bases para un proyecto de ley municipal", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, enero-marzo, tomo VIII, núm. 29, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, Cenca (2008), *Grupo de Federalismo*, número 3, México.

Congreso de la Unión (1959), *Hacienda municipal. Reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y ley reglamentaria de la propia fracción*, XLIV Legislatura Federal, julio, México.

Córdova, A. (1989), "Democratización del orden constitucional del municipio", en *La Nación y la Constitución, la lucha por la democracia en México,* Claves Latinoamericanas, México.

Christlieb Ibarrola, A. (1966), "Epitafio para el municipio libre II", *Excélsior*, 22 de julio.

Comisión Federal Electoral (1977), *Gaceta informativa*, Audiencias públicas, tomo I, 12 de mayo, México.

De la Madrid Hurtado, M. (1982a), *Mensaje de toma de posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, 1 de diciembre, México.

———————— (1982b), *Elementos de Derecho Constitucional,* Instituto de Capacitación Política (ICAP), México.

Enríquez Perea, A. (2005), *Ensayo sobre las elecciones y debates parlamentarios sobre la reforma electoral de 1945*, mimeo, México.

Flores Mellado, E. (1937) *Anticonstitucionalidad de la facultad que varias Constituciones locales conceden a los gobernadores de los estados para deponer a los miembros de los ayuntamientos*, Tesis para optar por el grado de licenciado en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNAM, Editorial de Izquierda de la Cámara de Diputados, México.

García Téllez, I. (1940), *Temas planteados ante el Congreso de Ayuntamientos*, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información, México.

González Luna, E. (1991), *Humanismo político*, EPESSA, 3ª ed., México.

González Oropeza, M. (2007), "El orden de gobierno municipal: ¿espejismo o realidad?", en M. González Oropeza y D. Cienfuegos Salgado (coords.), *El municipio en México*, Editora Laguna, México.

Guerrero Amparán, J. P. (2000), "Comentarios finales sobre la reforma aprobada por el Congreso Federal en junio de 1999", en: J. P. Guerrero Amparán y T. Guillén López (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Miguel Ángel Porrúa INEGI (1930), *Quinto Censo General de Población y Vivienda*, México, www.inegi.org.mx.

———————— (1970), *IX Censo General de Población y Vivienda,* México, www.inegi.org.mx.

———————— (1980), *X Censo General de Población y Vivienda,* México, www.inegi.org mx,

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (1960), *Diario de los debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, tomo II, México.

Narváez, J. R. (2007), *La defensa del municipio mexicano a partir de la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y División de la Ética Judicial, núm. I, septiembre, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ochoa Campos, M. (1985), *La reforma municipal*, Porrúa, 4ª ed., México.

Olmedo, R. (2004), "Las nuevas reformas y adiciones al artículo 115", en Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A. C. (CESEM), *Doce años de fortalecer al municipalismo, selección del boletín artículo 115*, México, p. 237 (Documento publicado originalmente en el boletín número 30, julio-septiembre de 1999).

Ruiz Massieu, J. F. (1983), "El nuevo artículo 115", en J. F. Ruiz Massieu y D. Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México.

Sastrias, F. (1935), "El municipio libre", *El Universal*, 16 de julio, México.