

El Municipio en México: un siglo en el 115 constitucional y su trascendencia política.

Dr. Nolberto Acosta Varela

UACJ

nacosta@uacj.mx; nolbertoav74@gmail.com

Resumen

Constituyente, gobierno, municipio, ayuntamiento, autonomía

El presente capítulo es resultado de un trabajo amplio que analiza el municipio en México desde diferentes perspectivas y momentos históricos. Para los propósitos del presente libro se hace un recuento historiográfico a través del cual se toman algunos elementos históricos del municipio mexicano a partir de los gobiernos precolombinos que funcionaban en el antiguo Imperio Azteca, se muestran los orígenes del ayuntamiento proveniente de la Península Ibérica y su influencia en la conquista y durante la colonia.

Asimismo, se revisa la presencia e importancia de este nivel de gobierno a raíz de la independencia hasta el agotamiento del régimen que concluyó con la Revolución Mexicana. El constituyente de 1917 abre una nueva etapa para el gobierno municipal, empero, la ideología de la Revolución Mexicana y el partido político que dominó tres cuartas partes del siglo XX no propiciaron grandes transformaciones en el tercer nivel de gobierno. Fue hasta el último cuarto de siglo pasado que iniciaron algunos cambios y transformaciones, mismos que a la fecha no terminan de concretarse. El municipio en México continúa limitado a pesar de las intenciones de Heriberto Jara, Hilario Medina y otros constituyentes en 1917 interesados en dejar al país un municipio robusto y con autonomía financiera. A cien años de la actual constitución y su interés en contar con órgano de poder municipal se sigue legislando a cuentagotas en referencia a las facultades de los ayuntamientos dilatando su autonomía y propiciando su dependencia política, jurídica y económica

Abstract

Constituency, municipal government, autonomy, local councils

The present article is the result of a broader work that analyses municipality in Mexico from different perspectives and historical moments. The goals of the following book aim to give historiographical recount through which some historical elements of Mexican municipality are taken from pre-Columbian governments that worked in the ancient Aztec empire; the origins of town halls dating back to the Iberian Peninsula and its influence during La Conquista and colonial America.

Moreover, presence and importance of this level of government in light of independence to the expiry of the regime that concluded with Mexican Revolution is revised. The constituency of 1917 opens up a new phase for municipal government, however, The Mexican Revolution's ideology and the political party whom dominated three fourths of the XX century didn't propitiated bigger transformations in the third level of government. It was until the last fourth of the past century, that some changes and transformations began to happen, the very ones that to this date have not finished to concretize. Municipality in Mexico continues limited despite the intentions of Heriberto Jara, Hilario Medina and other founding member of the 1917 constituency interested in leaving the country a robust municipality with financial autonomy. A hundred years from the actual constitution and its interest to have an own municipal power apparatus it's still being legislated poorly in reference to the faculties of the local councils amplifying its autonomy and propitiating its political, juridical and economic dependence.

1. Los Antecedentes

Varios estudiosos del municipio mexicano coinciden en señalar al calpulli¹ como la forma de gobierno municipal que permitía llevar a cabo de manera institucional la organización económica y social del Imperio Azteca. Es el referente histórico más extendido del mundo precolombino ubicado en tierras que a la postre serían el centro político de la República Mexicana. Para Ochoa² la equivalencia entre municipio y calpulli no era tal:

Considera al el calpulli, una constelación cultural semejante a la gens griega o al clan escocés. Llamada por Thompson clan geográfico determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado. Es sobre todo un tipo de municipio rural primitivo, donde la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno, la del Consejo (Ochoa, 1955; 26-38)

¹ Carlos Quintana Roldan, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 1998, pp, 46-47: El autor hace referencia a varios autores que definen al calpulli en sus diversas significaciones. Héctor Vázquez, *El Nuevo Municipio Mexicano*, SEP. Foro 2000, México, p. 47.

² Es considerado como un clásico en el estudio del municipio, además todos los que nos intereseamos en el tema debemos asumirlo como una referencia seria, por el excelente trabajo que realizó sobre el municipio cuando este tema no tenía la relevancia de la actualidad y por el reclamo que le hacía a los conductores de la ideología de la revolución mexicana y a los congresistas para que concluyeran con esta demanda que faltaba por completar de la propia revolución. Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, UNAM, 1955, pp.26-38.

Los historiadores tienen la enorme responsabilidad de determinar la veracidad o no de la información con que se cuenta del calpulli, determinar sí es lo más parecido al municipio, así como evidenciar sus diferencias. Por su parte, Teresita Rendón³ afirma que el municipio tiene ciertos rasgos, pero que es incorrecto equipararlos. Quizá tenga razón, la historiografía sobre el tema no ha sido lo suficientemente amplia y rica.

Se presenta una segunda información de carácter histórico sobre un calpulli de calpullis, o lo que es igual a una metrópoli donde concurrían varias comunidades, así como si se tratara de una ciudad integrada por colonias o barrios. Ochoa⁴ lo describe como calpulli mayor y calpulli menor o como una asociación de vecindad.

Sí la historia es la historia del poder como lo afirmó Heródoto, y sí los hechos históricos son sólo una parte del conjunto de la realidad misma,⁵ entonces tenemos una versión cernida sobre las formas de organización territorial mesoamericana. El *tloatoani*, el *teachcauh*, los *tequitlatos*, *calpizques* y *tlacuilos*, los *topiles*, *tlacatecuhtli*, *tecuhtli*, *tequitlanes*, etc. como los encargados de llevar las riendas del gobierno en sus aspectos político, administrativo, hacendario. Eran, guardando las proporciones el equivalente al Ayuntamiento.

La cercanía entre los gobiernos precolombinos y los occidentales se acorta cuando se marca la diferencia entre lo político y lo territorial, siendo en este segundo aspecto donde las diferencias se profundizan, sobre todo dentro de su ámbito territorial y de servicio. Las funciones públicas del calpulli abarcaban una cantidad de bienes y servicios que hablan de una división del trabajo bastante extendida y de una enorme burocracia.

³ Quintana Roldan, *op. cit.*, p. 47.

⁴ Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 54..

⁵ Edward Carr, *¿Qué es la Historia?*, Ed. Planeta, México, 1985.

Altepetlani son las tierras del común, que no podían enajenarse; *tianquixtli*, los mercados; *teocallis*, los templos; *telpuchcallis*, escuelas; *centectlapixque*, funciones de policía; *centecpanpixque*, cuidadores de 100 vecinos; *achcacauhtli*, ejecedores de sentencias”(Ochoa, 1955; 54-55).

La Villa Rica de la Vera Cruz es el primer indicio de un Ayuntamiento (gobierno) de procedencia occidental que funcionó en el nuevo territorio denominado “La Nueva España”. Fue a partir de ahí que se organizó la estructura más conveniente política y administrativamente para llevar las riendas de los nuevos territorios bajo un orden y legalidad ya probado en el viejo mundo e instrumentado por Hernán Cortés en las tierras de la Nueva España, mismo que conocía el funcionamiento de las leyes y las instituciones españolas. Él mismo fue nombrado **Justicia Mayor y Capitán General del ejército** con vastos poderes para los fines de la conquista (Quintana, 1998; 50-52)

El importante resaltar que se nombraron Ayuntamientos con alcaldes, regidores, capitán, maestro, alguacil, tesorero, contador y alférez,⁶ toda una estructura que ya quisieran en la actualidad muchos Ayuntamientos. Para 1525 Cortés ya había dictado ciertas ordenanzas encaminadas tener un mejor control sobre los Ayuntamientos que se venían sumando, y para el año de 1573 el Rey Felipe II, emitió nuevas ordenanzas para regular a los territorios de la Nueva España que seguían gobernados por un Ayuntamiento, que a su vez dependía de un gobernador o del corregidor o de un alcalde mayor.

Entre las ordenanzas emitidas se estipulaba que para la metrópoli debía haber un Alcalde Mayor, dos Alcaldes comunes y ocho ediles, en 1526 se elevaron a 12 y en 1527 se redujo a 7 y para 1528 se vuelve a elevar 12”, (54): “en cada villa debería de

⁶ Bernal Díaz del Castillo, *La verdadera historia de la conquista de la Nueva España*, en Quintana Roldan, *op. cit.*, p. 51: también Ochoa Campos ofrece información sobre el primer Ayuntamiento y cómo se las ingenia Cortés para sensibilizar la posición de grupos contrarios. *op. cit.*, pp. 70-80

haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, los nombramientos se hacían el primero de enero de cada año; eran los conquistadores, los adelantados o los gobernadores los que designaban el primer cabildo y éste se encargaba del sucesor” (Ochoa, 1955; 115-165).

A partir del siglo XVI se altera en lo esencial el gobierno del Ayuntamiento, se concede a la autoridad central de la Nueva España la facultad de nombrar a las autoridades del Ayuntamiento y se crean las intendencias, que en lo sucesivo dispondrían de los puestos para designar, enajenar, vender y minoritariamente elegir cargos menores popularmente. Porras Muñoz describe una serie de argucias para evitar que los indios tuvieran acceso a cualquier puesto de gobierno del cabildo.

Existe una iniciativa que provino de la corte de Castilla que establece que los cabildos deben de nombrar por fieles ejecutores a un vecino y un indio. El consejo mantuvo el documento en secreto y cuando hubo ocasión de ventilarlo buscaron la manera de restarle importancia y darle carpetazo (1987 p. 30).

Primero establecieron una súplica para que el Ayuntamiento no se encargara de los fieles ejecutores, y posteriormente se estableció la obligación de incluir un indígena en el gobierno de la comunidad, aunque fuera en una responsabilidad menor. Los españoles se las arreglaron para que no trascendiera a los indígenas.

La insistencia sobre la inclusión de los indios a los cabildos no cesa; por el contrario, a pesar de la resistencia de algunos concejales y de ríspidas discusiones. Para el cabildo de la metrópoli se pedía que de las veinticuatro plazas de concejales, seis fueran para indios, tres para los de la ciudad y tres para el barrio de Santiago (Porras).⁷ La presencia del cabildo con

⁷ Porras Muñoz presenta una historiográfica muy completa y detallada sobre los cabildos y la integración de los indios en ellos. Entre las plazas para indios se pretendía que fueran “indios principales y honrados de esta

dos alcaldes que se turnaban y que en su primera fase tenían voz, pero no voto, estaba destinado exclusivamente a los regidores. El cabildo tenía amplias funciones de las cuales era representante el alcalde que duraba en su encargo un año y no podía ser elegido o nombrado para el periodo inmediato. La creación de los cabildos indígenas y españoles resulta ser uno de los principales métodos de segregación de la población, pilar del sistema colonial. Según Gibson, en Puebla fue posible la instauración de un cabildo interracial.

Gibson y Clay (1995) plantean los cabildos formados por alcaldes y regidores indígenas que surgieron en todas las cabeceras hasta la segunda mitad del siglo XVI como sistema uniformemente distribuido, fueron una institución colonial que expresa la hispanización política de las comunidades indígenas. Su establecimiento fue uno de los logros más notables del Estado español (Broda, 1987; p. 47)

El cabildo como forma de gobierno de la Nueva España con todo y sus limitaciones demuestra ser bastante prolifera cuantitativa y cualitativamente para “sentar las bases de una organización política acorde a las necesidades de los mismos vecinos y apta, en muchos casos, para incluir a los indígenas con gobiernos constituidos totalmente por ellos”, sobre todo en los grandes centros poblacionales y en la instrumentación de una organización política, de justicia, y hacendaría.

El tránsito de una comunidad azteca a una española se hizo más fácil, por el tipo de relación que se daba entre la sociedad y el estado precolombino, Semo (1978) dice que los Aztecas en su cercanía con la conquista tenían dos opciones, la primera que llevaba a la propiedad privada de la tierra y la servidumbre y la segunda que desembocaba en la

ciudad y escogidos de ella”, p. 33, en Brigitte Boehm de Lameiras, coor. El municipio en México, El Colegio de México, 1987.

estabilización de la explotación tributaria de la comunidad. Agrega, que la conquista vino a inclinar la balanza a favor de la segunda de estas posibilidades.

Para la corona española mantener el tributo de los indios significaba aproximadamente un 30% del producto agrícola y artesanal (Semo 1978) con ello se explica por qué la insistencia de las burocracias profesionales de propiciar los cabildos de indios e incluirlos en los del estado español. Pero también los constantes levantamientos armados de diferentes grupos y en diversas regiones mantenían un estado de guerra que para algunos era inaceptable.

En la medida que pasaban generaciones y el tiempo transcurría se ampliaba la presencia criolla y crecía la población mestiza, lo cual coincidió con el inicio de una nueva etapa marcada por la centralización del poder a través de un nuevo esquema instrumentado con nuevas figuras políticas y una nueva demarcación territorial que funcionaría con intendencias y partidos (Ochoa,1955). Sobre todo, donde se sustituyeron las formas coloniales de control político que se representaba con gobernadores y justicias mayores. A partir de ahí los controladores del poder serán los intendentes corregidores y los subdelegados. Seguirán existiendo los alcaldes mayores y los municipios como unidad territorial, pero las facultades quedaban sumamente limitadas.

En el siglo XVIII da inicio el municipio *castizo* (Ochoa, 1955) preponderantemente controlado por los criollos, que para estas fechas, disputaban el control a la metrópoli imperial. Las prácticas y las costumbres *sui géneris* de estas lejanas tierras se habían convertido en un aliado que permitió a los criollos imponerse y marcar con su hierro las políticas de corte municipal.

La Constitución de Cádiz llega cuando los territorios de la Nueva España estaban inmersos en una guerra de independencia, promovida y gestada en la esencia del propio

criollismo, mismo que se sentía ya capacitado para dar el salto hacia un estadio de mayoría de edad y asumir la conducción de *Estado Nación*. Los criollos estaban impregnados del republicanismo y federalismo surgidos de la *Revolución Francesa y de la Independencia Norteamericana*. Por lo tanto, la constitución de Cádiz sumergida en el reformismo, calibrada por los nuevos tiempos y con una renovada propuesta hacia el Ayuntamiento llegó tarde, la independencia criolla estaba en marcha.

Las leyes “centralistas” fueron un buen momento para el Ayuntamiento durante el siglo XIX, incluso para 1845 se elabora un manual de alcaldes en que se pone al corriente el Directorio Político para alcaldes constitucionales (Ochoa, 1955). Se reconoce la importancia de este nivel de gobierno dentro de los departamentos, sus funciones y algo sumamente valioso, los consejos municipales.

Es en la constitución de 1857 donde se hace referencia por primera vez al municipio (Lira, 1987 p. 51)⁸ se menciona concretamente en tres artículos; uno de ellos invita a contribuir en los gastos (Art. 31); la segunda mención es para que se inscriban en el padrón de su municipalidad (Art. 36. frac. Primera) y la tercera donde se faculta al congreso para que legisle sobre la elección de las autoridades municipales (Art. 72, frac. Vi.). Una presencia demasiado tibia si se considera que mantiene el viejo orden con todo y sus prefecturas que lograron acaudalar un exceso de poder en sus manos.

Sin lugar a dudas, la mejor propuesta decimonónica para el Ayuntamiento provino del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865*. Bajo la conducción del gobierno de Maximiliano de Habsburgo; el planteamiento fue el siguiente en términos generales:

⁸ Andrés Lira González, *Historiográfica y literatura de la época independiente*, en Boehem de Lameiras, *op. cit.*, p. 51. aparece por primera vez el término de municipio en un documento con carácter constitucional.

Artículo 36- cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada de acuerdo al número de sus habitantes. Artículo 37- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la ratificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio”.

Artículo 39- Son atribuciones de los Alcaldes:

Artículo 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que forman los Ayuntamientos respectivos: estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41. En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de estos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42. En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejercerá las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43. Los Ayuntamientos formaran el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección” (Quintana, 1998 ; pp 69-70)⁹.

A más de un siglo y medio lo menos que se puede decir es que su propuesta para el municipio fue demasiado avanzada y máxime si se toma en cuenta su origen, y no me refiero precisamente al individuo que la historia ha colocado en su lugar, sino a que provenía de un

⁹ Quintana Roldán, *op. cit.*, pp. 69-70.

sistema imperial que para efectos de gobierno todavía centralizaban el poder. Además, tenían el compromiso de controlar todos los hilos conductores de la pirámide política y social.

En la actual **carta magna** que emanó del constituyente de 1917 y que fue producto de la *revolución mexicana*, ahora ya sepultada,¹⁰ se estipula el artículo 115 con cierta dedicatoria al municipio como entidad territorial y política. Al Ayuntamiento como el gobierno electo democráticamente, encargado de la conducción de los destinos de este tercer nivel de gobierno.

2. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La legislación federal establece que los estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.
- II.- Los municipios¹¹ administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.
- III.- “Los municipios serán investidos de personalidad jurídica¹² para todos los efectos legales”.

¹⁰ No hay un acuerdo si la revolución murió al fin del gobierno de Lázaro Cárdenas, o con el inicio del neoliberalismo y Miguel de la Madrid, pero lo claro es que Carlos Salinas se encargó de sepultarla y trató de plantar un nuevo proyecto denominado *Liberalismo Social*; que casi nadie entendió, sobre el esqueleto de esa vieja ideología que dio verdadera felicidad a unos cuantos y demasiados sueños frustrados para la “mayoría” de la sociedad.

¹¹ “Municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación”. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, UNAM, 1996, p. 2166.

¹² “Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias de todo gobierno, la administración y la judicial”, *ibid.*, p. 2166.

El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente”. ... el resto del 115 se refiere al gobierno del Estado y a la legislatura local (Constitución,1970).

En su fracción primera el texto original de este artículo reconocía al Ayuntamiento como el encargado de la administración del municipio, mismo que para constituirse tendría que ser mediante elección popular¹³ directa¹⁴ y sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

El órgano de gobierno del municipio, es decir, el Ayuntamiento desde su fecha de nacimiento, nació mutilado, las muletas para caminar se las proporcionaba una legislatura que a su vez formaba parte del poder ejecutivo de las propias entidades federativas. El Ayuntamiento cumplía una función de guardián, de policía, con un estado demasiado reducido, mucho más de lo que los propios neoliberales hubieran querido tener (Friedman; 1983; 48-56)¹⁵

El 20 de agosto de 1928 inició la revisión del 115, y lo referente al municipio permanece intacto, la reforma alcanzó exclusivamente el cuarto párrafo de la fracción III. Donde años después (1933), se hace una reforma al 115 donde se establece la no-reelección en el período inmediato para los presidentes municipales, regidores y síndicos que hayan

¹³ “Se entendía por popular la participación de varones mayores de 21 años en pleno goce de sus facultades y con derechos políticos vigentes.. dice que sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos en la ley”. “La reforma para considerar a la mujer como ciudadana fue en 1953; y la edad para votar disminuye de 21 a 18 años en 1970”. Arturo Núñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, 1991. pp. 22-30.

¹⁴ “Donde sea el ciudadano quien decide por votación libre y secreta quien lo representa para los asuntos del gobierno. La representación política producto de la democracia moderna y de la República, en el sentido kantiano donde haya una constitución, sustentada por el derecho público, que a su vez es un sistema de leyes para una pluralidad de hombres, que estando en sí en una relación de influencia recíproca, necesitan un estado jurídico bajo una voluntad que los reúna”. *Diccionario de Política*, España, siglo XXI, 1981. p.1391.

¹⁵ Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*. Biblioteca de Economía, Orbis, España, 1983. pp. 48-56, Cuando habla del papel del Estado y tomando las consideraciones de Adam Smith, define cual debe ser el límite del estado en sus diferentes niveles y su relación con las libertades.

llegado mediante elección directa y popular. Tampoco, se permite la participación de los suplentes que hayan ejercido en cualquier momento de su encargo.

Se dispone que sea el Ayuntamiento quien se encargue de administrar libremente la hacienda del municipio, la cual estará conformada por lo que las legislaturas de los estados señalen y que será suficiente para atender las necesidades municipales. Siguiendo con la misma regla, la libertad del municipio quedará limitada por la potestad del ente superior en la cuestión hacendaría¹⁶.

En 1947 se posibilita la participación de las mujeres con igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas. Con esta reforma de mediados del siglo XX se da un gran salto en materia político-electoral y además, es el inicio de una nueva etapa que marca la inclusión del 50% del electorado potencial. Curiosa e inexplicablemente se otorga el derecho a las mujeres de participar exclusivamente en elecciones para elegir Ayuntamiento, seis años antes de poder participar en otras contiendas de “mayor nivel” tal como la presidencial.

Una reforma de gran trascendencia cultural, política, social y jurídica aunque tarde, finalmente llega; permite la apertura de puertas, tradicionalmente cerradas de manera unilateral a las mexicanas en edad de sufragar que carecían de prerrogativas ciudadanas.¹⁷

La llamada reforma política de 1977 introduce el sistema de representación proporcional en los Ayuntamientos de los municipios con una población de 300 mil o más habitantes.¹⁸ Una reforma eminentemente urbana que invita a los partidos políticos a

¹⁶“El Congreso Constituyente de Querétaro entendió que la libertad política no sería posible sin la economía”. Feliciano Calzada Padrón, *Municipio libre*, ENEP Acatlán, UNAM, 1983,p.123.

¹⁷ Lo referente al artículo 35. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Mc Graw Hill, serie Jurídica, octubre del 2000.

¹⁸ Estos importantes investigadores sobre el municipio registran un porcentaje de municipios en 1980 de apenas 1%. 24 municipios en total que se verían favorecidos con la representación proporcional en el Ayuntamiento,

participar de pequeños huesos del esqueleto corpóreo que sostenía al sistema político mexicano y que presentaba fracturas que demandaban una pronta atención. Los sesentas, con la conocida crisis del 68 y la guerra sucia de los setentas, presionaban para que así fuera.

La tan llevada y traída reforma de 1983, o mejor conocida como la reforma de descentralización política de Miguel de la Madrid, abraza una adición en el primer inciso donde faculta al congreso del estado para que con el acuerdo de 2/3 partes de sus integrantes puedan suspender Ayuntamientos. También, permite declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por algunas de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Qué desafortunado para el Ayuntamiento que surge de una elección directa y que su permanencia en el poder dependa del Congreso local y no del mandato representativo¹⁹.

Si los suplentes no pueden entrar en funciones será el Congreso local el encargado de constituir un consejo municipal que concluya los periodos respectivos; sí alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deben establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen

Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal en México*, en Cuadernos de investigación social #18, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1988, p.13.

¹⁹ *Diccionario electoral*, "Representación política" Instituto interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989, "1) El representante representa a todo el cuerpo político y no a grupos del mismo 2) No existe poder ni instrucciones que vinculen de ningún modo la actuación del representante; éste ostenta una competencia universal y obra por el bien público según su leal saber y entender: consecuentemente, no puede ser revocado por incumplimiento de unas instrucciones que no existen y la única sanción que podría serle impuesta es la no-reelección". pp. 614-616.

gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los Ayuntamientos de municipios del mismo estado en apego a la ley podrán coordinarse y asociarse para lograr más eficacia en prestación de servicios públicos de su competencia. Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. La fracción V dice a la letra:

Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos necesarios y disposiciones administrativas que fueren necesarios (Constitución, 2003).

Se incluye la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios. Cuando el sistema de partidos todavía funcionaba con un partido hegemónico²⁰ y la vía de mayoría relativa para acceder a una representación por el camino electoral se hacía casi imposible este tipo de prácticas.

El 115 en 1983 amarra al Ayuntamiento a las “legislaturas locales²¹” cuando en ese momento absolutamente todos los congresos estatales estaban en manos de un sólo partido

²⁰ Caracterización que hace para México y su sistema de partidos, Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1980, p.352.

²¹ Entre 1974-1987 de 2142 elecciones en distritos electorales y la oposición solo alcanzo el triunfo en 16 distritos, equivalente al 0.75%”, Alonso Lujambio, *El poder compartido*, Océano, México, 2000, p. 60,

político y seguían los lineamientos del gobernador²² de la entidad federativa respectiva, si es que querían continuar en algún cargo público, ya fuera acrecentándolo o manteniéndose bajo el agrado de quien mandaba en la entidad.

Asimismo, la Reforma Municipal significa un ensanchamiento importante en materia administrativa para el Ayuntamiento. La prestación de servicios se incrementa al asumir, mediante convenio con el gobierno del estado, el control de varios servicios públicos²³, y qué decir de la parte hacendaría, pudiendo contar con ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, su división; consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Fue desde la opinión de Olmedo “una reforma estructural capaz de cambiar la fisonomía y el destino de México”(1985,207), también agrega que fue una oportunidad para que la autoridad aprovechará a plenitud el nuevo poder que se atribuye al 115 constitucional.

El proceso de reforma que se iniciará con el gobierno de Miguel De La Madrid en 1982 no fue un hecho aislado, estos cambios de descentralización se habían dado recientemente en Europa. A México, se presentaron como una opción para enfrentar la crisis económica del país e iniciarse en un proceso de globalización que imponía el nuevo modelo económico de tendencia neoliberal, también hay que decirlo, por la necesidad de democracia política electoral, requisito impuesto desde fuera para ser bien visto. En México ante la apertura comercial, la liberalización económica y el proyecto de adelgazamiento del Estado, existe hoy en día, una conexión estrecha, no sólo entre la posibilidad de desarrollo económico

²² Guillermo De la Peña, *Poder local, poder regional: Perspectivas socio antropológicas*, en Jorge Padua y Alain Vanneph, *Poder local, poder regional*. (Coordinadores) El Colegio de México. 1986. pp. 26-52. El autor define ampliamente con suficientes evidencias teóricas el concepto de cacique, al ejecutivo de la entidad me voy atrever a acotar como el cacique circunstancial del sexenio, de acuerdo al tiempo que nos referimos: el comentario es propio

²³ “Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y transito”. *Constitución*, op. cit., art. 115.

y la descentralización, sino entre ambas y la descentralización del sistema político (CIDAC, 1990)

La descentralización²⁴ también fue planteada para incursionar en la modernización del país con el replanteamiento de nuevas fuentes de financiación económica para las regiones y localidades, y poder entrarle al federalismo económico.

La descentralización se asienta sobre una herencia institucional que pertenece al modelo autoritario del sistema político, que impone fuertes restricciones a la representación política y a la participación ciudadana, como de ordinario puede observarse en el funcionamiento de los gobiernos municipales o en los congresos y gobiernos estatales (Guillen,1996;20)

Independientemente de cuáles hayan sido los hilos que movieron esa decisión, el resultado de la reforma al 115 significó, con mucho, el inicio de una etapa diferente en la recomposición de la geografía política del país. Las nuevas atribuciones del Ayuntamiento lo hacían más apetitoso electoralmente.

3. EL 115 CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A principios de los ochenta se vivió una crisis sexenal más y fue un momento de quiebra con los banqueros a quienes José López Portillo había estatizado, no sólo las instituciones bancarias sino las empresas que se encontraban dentro registradas en el mismo grupo financiero. Fue un momento en que parte de la oligarquía económica, decidió participar

²⁴ “La descentralización sólo se vuelve posible en la medida en que se conciba como un proceso político que involucra, en igual medida, a las burocracias, a los poderes locales y, sobre todo, a la sociedad, y por el que los estados y municipios puedan ejercer el espacio de autonomía política que les concede la Constitución”, *CIDAC, Diana*, 1990, p. 206.

en la competencia por el poder político de manera directa, las primeras elecciones locales de la zona norte arrojaron buenos resultados, para el Partido Acción Nacional que fue el instituto político que decidió poner sus siglas al servicio de la disidencia empresarial organizada. La insurrección electoral²⁵, en que la competencia electoral en municipios sobre todo ubicados en la frontera norte del país comenzó a dibujar dos Méxicos: uno con señales de cambio a través de la democracia electoral y otro que aún permanencia fiel al partido de Estado y que en segunda década del nuevo milenio sigue teniendo mayoría priísta.

El 115 reactiva a las legislaturas de los estados poniéndoles el control y la vigilancia de los Ayuntamientos, la fracción II les encomienda su desaparición, por lo tanto la relación que se gestará entre los gobiernos del municipio y de la entidad federativa será de sumo cuidado y cierta subordinación, sobre todo si se toma en consideración que **comienza la disputa por el Ayuntamiento.**

Las Entidades Federativas con la llegada de la reforma de 1983 se desprendieron de fuentes de ingresos muy importantes como las aplicadas al gravamen de la propiedad y la administración del agua potable²⁶, por otro lado vieron reducir su influencia al dejar en manos de los Ayuntamientos la mayoría de los servicios públicos. Hoy en día muchos de los servicios e impuestos que hace más de tres décadas se estableció constitucionalmente que pasarían paulatinamente a manos del municipio, se encuentran bajo el mando de la Entidad Federativa, sin que la alternancia política-electoral, incluso en el ámbito estatal haya servido de mucho para dar a cada cual lo suyo. A cambio de desprenderse el ejecutivo de los servicios

²⁵ “La insurrección electoral favoreció a la oposición conservadora que se aglutinó tras las siglas de Acción Nacional”, Soledad Loaeza, *Nacionalismo y democracia en México: tensión entre dos ficciones*, en Campos Cordera, Raúl Trejo Delarbe y Enrique Vega (Coordinadores), *México: El reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 99.

²⁶ La mayor resistencia para transferir lo que marca el 115 constitucional, ha estado en los organismos encargados de la distribución del agua. Muchos gobiernos estatales “consideran”, inadecuado entregarles a los municipios su control.

públicos y fuentes de ingresos tradicionales, recibiría en la transacción al sistema educativo federal que se encontraba en cada entidad, compensando de esta manera las salidas obligadas establecidas en la Constitución.

Para algunas entidades federativas, este trueque fue verdaderamente desventajoso e injusto. Lo cierto es que la heterogeneidad del país presenta regiones con marcados desniveles de desarrollo, no sólo económico, sino también político. En fin, es producto de la uniformidad de criterios que buscan el cumplimiento mínimo del proyecto federal.

Hoy se enfrentan problemas políticos derivados de la visión homogénea, algunas entidades tienen unidades territoriales y culturales a las que se ha puesto en una camisa de fuerza, llamada municipio. Muchas de estas unidades territoriales, por su origen, desarrollo, idiosincrasia e identidad obedecen a una lógica de funcionamiento y organización diferente a la del 115 constitucional.

Desde la opinión de Lujambio (2000,45) para las entidades federativas la reforma política de 1977 dio inicio a la transición democrática ya que ahí se permitió que los partidos políticos nacionales pudieran participar en los estados y municipios sin requisitos adicionales que impliquen trabas u obstáculos. En nuestra opinión sin subestimar la reforma y sus consecuencias para “la democracia que hoy disfrutamos”, fue ahí donde se signo un acuerdo entre las únicas fuerzas políticas que se abrogaron el monopolio de lo político y cerraron las múltiples posibilidades de los movimientos estatales, regionales y municipales para competir con las ventajas del centro. Los diputados llegados al congreso, vía diputación de partido (Loeza, 1987), diputados de minoría o representación proporcional y que operaban desde antes de la reforma referida, se sumaron a un sistema de partidos nacionales e institucionales, en detrimento de una multitud de subsistemas periféricos.

Los diputados de partido en la totalidad de los casos no ponían en riesgo la mayoría calificada de los congresos locales, lo cual le daba al ejecutivo de la entidad respectiva la tranquilidad de hacer las reformas locales que más le favorecieran. Con los Ayuntamientos gobernados por partidos políticos diferentes al PRI, se agregaba un nuevo elemento en la transición a la regularidad electoral.

4. REFORMAS MUNICIPALES POSTERIORES A 1983

En este país, la dosificación se realiza en pequeñas dosis o a cuentagotas, cuidando en todo momento que los remedios duren indefinidamente y el control sobre los mismos también, si el trabajo de los diputados es legislar, ¿para que preocuparse en hacer las reformas definitivas y de largo alcance!; resulta mejor adicionar, cambiar o suprimir un artículo cuando convenga.

La Constitución de Estados Unidos ha sufrido pocas modificaciones desde su aprobación; la nuestra por el contrario, en lo que respecta al 115 constitucional en el año 2000 tuvo su décima reforma, aunque en algunas de ellas haya cambiado sólo la estructura de un párrafo.

La novena reforma del 17 de marzo de 1987 plantea en su inciso VIII, “Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

La representación proporcional para todos los Ayuntamientos del país, está implícita desde 1983, pero aquí en ésta reforma se le proporciona su propio apartado, y ello la resalta más. “Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias” Constitución, 1988).

La legislatura local se convirtió en la gran intermediaria entre el Ayuntamiento y el ejecutivo del estado, es quien regula y establece las relaciones entre ambos, claro que si cada diputado fuera un fiel representante de su distrito²⁷ y conociera las necesidades políticas y generales de su comunidad ya hubiera legislado para que el Ayuntamiento fuera un gobierno menos acotado, capaz de conducir la autonomía municipal²⁸ en forma plena. Carlos Quintana²⁹ en 58 citas revisa de manera muy amplia la autonomía municipal, y aunque sus referentes provienen de países desarrollados, ello permite ver nuestras limitaciones o mejor dicho trascender los escasos márgenes impuestos a nuestra “autonomía municipal”³⁰, a la que se niega lo político.³¹

Se reforma el artículo 116 de la Constitución General de la República en su fracción IV para disponer los principios que deberán seguir las entidades federativas en materia electoral.

“IV.- Las Constituciones y Leyes de los estados en materia electoral garantizaran que:

²⁷ Los que legal y territorialmente representan un distrito, porque también hay los que ni siquiera cuentan con esa relación entre electorado y partido, sino que son diputados de partido y representan los intereses de la oligarquía de su institución política.

²⁸“La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales”. Miguel Acosta Romero, citado por, Quintana Roldan, *op. cit.*, pp. 174-174.

²⁹ *Ibid.*, pp. 173-195.

³⁰ El autor cita a dos importantes tratadistas que intentan adecuar los fundamentos del municipio francés al nuestro y terminan proponiendo una descentralización como a continuación se expone: Serra Rojas, “la descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial” y Gabino Fraga, “ El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”, Robles Martínez, *op.cit.*, pp. 140-141.

³¹ Es decir, la posibilidad de establecer el tipo de relación como los otros niveles del Estado, su estructura del poder, su autodeterminación; por supuesto siempre dentro de los márgenes del territorio.

- Las elecciones de los Gobernadores de los Estados, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales serán principios rectores los de la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.
- Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de la legalidad.
- Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.
- De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban en forma equitativa: financiamiento público para su sostenimiento y que puedan contar durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.
- Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social
- Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.
- Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse” (Constitución política de México, 2017).

Lo sucedido a principios de los ochentas del siglo pasado propició una disputa político-electoral para la que no había elementos mínimos de definición, y no los había porque los triunfos aislados de partidos políticos diferentes al PRI no lo requerían. Serán las confrontaciones, incluso violentas, en la lucha por el poder del municipio lo que obligara a crear un piso, una base mínima de garantías electorales, legislada en el centro y comprometida para que todas las entidades federativas la adopten e incluyan a sus propias leyes. Y que deberán tener una aplicación para el propio municipio.

SE OBLIGA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN A ESTABLECER UNA LEY SECUNDARIA QUE DE ORDEN Y CERTIDUMBRE LEGAL A LOS PROCESOS ELECTORALES, pero también se le faculta para que en esa tutela sobre los Ayuntamientos imponga su supremacía, al grado de designar a las asambleas encargadas de la organización de las contiendas electorales municipales³².

Décima reforma al 115 en diciembre de 1999, a unos días de que concluya el periodo ordinario de sesiones, mal síntoma, porque al final se aprueban “paquetes” negociados entre fracciones parlamentarias que representan más las relaciones de “poder” y sus concesiones para con el otro, que una verdadera autonomía política de la entidad a que se refiere el artículo 115.

Esta décima reforma experimentó una buena cantidad de cambios en los apartados e incisos del artículo, ya se trate de adiciones, supresiones o cambios de orden en la estructura del artículo. Desafortunadamente lo que no cambia, sino que se ratifica con mayor fuerza es la subordinación y dependencia del municipio hacia la legislatura, pareciera que es ésta la que sale ganando al pasar el control que sé tenía del Ayuntamiento con respecto al ejecutivo

³² El artículo 75 establece la facultad de la Comisión Estatal Electoral para designar a los consejeros municipales encargados de la elección respectiva, *Chihuahua: Ley electoral del Estado*, p. 41.

estatal, a una nueva dependencia con respecto a la legislatura actual, ahora dueña de un poder concentrado, por lo menos formalmente, ya que el poder real, sigue en manos del gobernador.

Los cambios de la décima reforma son los siguientes y se muestran con negritas: en el apartado (I) se especifica que “cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección directa, **integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado**”.

En el mismo apartado se menciona una palabra que no es parte de esta reforma, pero que merece una reflexión para los especialistas en semántica. Me refiero a **funcionario**, que la constitución utiliza para designar a los representantes populares electos democráticamente. Y cuando menciona que todos los funcionarios antes señalados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato como tales.

En el mismo apartado I, se agrega “**si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley**”

El mismo apartado, cuando plantea la desaparición de Ayuntamientos y la implementación de consejos municipales para que se encarguen de la tarea de gobernar dice a la letra: “**estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores**”.

En el apartado II, se cambia lo siguiente: Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos... por “los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo

con las **leyes en materia municipal** que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

A este apartado lo complicaron demasiado, le dieron un lenguaje difícil de descifrar, pero eso sí, no dejaron absolutamente nada fuera del control de la legislatura estatal.

El apartado III, inciso i) tercer párrafo dice: “Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y por el propio municipio”.

En el apartado IV, inciso c), “ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes **estatales** no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o instituciones algunas respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

En el primer párrafo de este inciso se sustituye la palabra Local, por algo más concreto, Estatal.

En el inciso g) de este mismo apartado se adiciona el contenido para quedar de la siguiente manera: “participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia”

“h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial”.

“i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales”.

No dice a qué tipo de zonas federales se refiere, pero éstas no serán las que contengan plantas o yacimientos de minerales o hidrocarburos, ni puentes federales de los que se generan buenos ingresos, menos oficinas recaudadoras de impuestos.

El apartado VII, “La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden”.

Es muy importante subrayar que el punto de reflexión sobre el Ayuntamiento y su sujeción a la Constitución federal y a las leyes de los estados, para nada tiene que ver con una discusión de tipo jurídico, ya que no somos especialistas en esa área y además no es el objetivo nuestro. Lo que importa es ahondar en lo político, que a su vez está determinado por el poder que emana del ejercicio democrático de la sociedad.

La última reforma en 2014 faculta a las Constituciones de los estados para que establezcan la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional (Constitución 2017). Esto queda condicionado a municipios que no cuenten con periodos superiores a tres años. Además la postulación solo se podrá realizar por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la comisión siempre y cuando hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Con ello se establecen candados para que no salten de un partido a otro.

Otra novedad incluida a en la constitución federal, leyes secundarias y marcos jurídicos locales que infieren directamente en los municipios se refiere a las candidaturas independientes. A partir del proceso electoral del 2012 y ante el evidente agotamiento de instituciones electorales, partidos políticos y procesos electorales, inician las consultas para realizar una reforma electoral que incluya las candidaturas independientes, mismas que quedaron integradas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada en 2014.

Conclusión

La historia del municipio mexicano está relacionada con la tutela que ejerce el poder central, que nada tiene que ver con la herencia de las culturas de origen precolombino, las cuales durante mucho tiempo contaron con formas de gobiernos parecidas al Ayuntamiento y posteriormente en plena conquista, con Ayuntamientos indígenas, que funcionaban de manera muy similar a los de Castilla. La historia de los gobiernos municipales bajo el criollismo y posteriormente el mestizaje ofrecieron pocas posibilidades de construir la democracia en este llamado, tercer nivel de gobierno. La política centralizada del México decimonónico y posteriormente del siglo XX, estuvo marcada por un fuerte presidencialismo, que impidió la construcción de alternancias en general y en lo particular para el municipio.

Las reformas siempre han surgido del centro, los gobiernos locales reciben reformas en pequeñas dosis que les permiten ampliar los márgenes de gobierno municipal de manera tangencial. En un pasado no muy lejano el encargado de hacer dichas reformas siempre recaía en el presidente de la nación; hoy, la responsabilidad de iniciar las reformas recae en el congreso federal, sin embargo, los partidos políticos y los organismos electorales. La ampliación de los actores que directamente tienen que ver con el destino del Ayuntamiento, en apariencia producen la sensación de un nuevo gobierno del municipio, producto de un verdadero equilibrio en la división del poder central; cómo dijera Montesquieu, un autentico equilibrio del poder. Sin embargo, toda ampliación de funciones locales, depende del proyecto nacional que tienen los partidos políticos nacionales y la oligarquía económica.

El municipio está circunscrito a los artículos 115 y 116 de la carta magna, de ahí se derivan las ataduras al centro; también ahí se produce la tutela de los gobiernos estatales (congreso local, poder ejecutivo, poder judicial, consejos y tribunales electorales). Los partidos políticos nacionales han puesto barreras para evitar que lo municipal o local, funcione y crezca fuera de su ámbito de competencia. La misma legislación nacional se ha encargado que los gobiernos municipales no surjan de partidos políticos municipales, ya que no contemplan la existencia de éstos.

Sin embargo a partir de 2016 los gobiernos municipales pueden conformarse a partir de candidaturas independientes, mismas que aún están muy limitadas y controladas por las legislaturas locales. En la misma lógica de ideas los ayuntamientos como forma de gobierno difieren de la estructura de poder estatal y federal; a diferencia de los niveles superiores, en un sólo poder se amalgaman, funciones que tienen diferente naturaleza. La función normativa, la prestación de servicios públicos y la vigilancia en el municipio, discrepa radicalmente de lo federal y estatal.

Bibliografía

- Boehem de Lameiras, Brigitte(coordinadora) *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México 1987
- Broda, Johana. La expansión imperial mexicana. En Boehem de Lameiras, Brigitte(coordinadora) *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México 1987
- Castellanos Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, Introducción general*, Trillas, México 1999.
- Carr, Edward, *¿Que es la Historia?*, Planeta, México, 1985
- Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, Secretaria de Gobernación, Serie de Estudios Municipales, México, 1982.
- Cordera Campos, Rolando y Trejo Delarbe, Raúl (coordinadores) *El Reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1988
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1970, 1988, 2003, 2017).
- Friedman, Milton y Rose, *Libertad de elegir*, Biblioteca de Economía, Orbis, España, 1983
- Gibson, Tudcai y Robinson, Clay, *Government and politics*, Estados Unidos, 1995.
- Guillén López, Tonatiuh, (coordinador), *Frontera norte, una década de política electoral*, El colegio de México, El colegio de la Frontera Norte, México, 1992
- _____, *Gobiernos Municipales en México*, Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, México, 1996
- Lira González, Andrés. *Historiográfica y literatura de la época independiente*. En Boehem de Lameiras, Brigitte(coordinadora) *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México 1987
- Lujambio Alonso, *El poder compartido*, Océano, México, 2000
- Núñez Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, FCE, México, 1991.
- Ochoa Campos, Moises. *La reforma municipal*, UNAM, 1955
- Olmedo, Raúl. *El Desafío Municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Primera reimpresión, 1985.
- Porras Muñoz, Guillermo, El cabildo en la república de españoles en, Boehem de Lameiras Brigitte, *El municipio en México*. El Colegio de México 1987
- Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho municipal*, Porrúa, México 1998.
- Robles Martines, Reynaldo, *El Municipio*, Porrúa, México 1993.
- Sartori , Giovanni, *Teoría de la democracia I y II*, el debate contemporáneo, Alianza Universidad/Patria, 1991

Semo, Enrique. *Historia Mexicana*, Ed. Era, México, 1978

Vázquez, Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, Secretaria de Educación Pública, México 1986.