

CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL



DAVID CIENFUEGOS SALGADO
ALBERTO LUGO LEDESMA
(Coordinadores)



La Constitución nos une

**CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN
CONSTITUCIONAL**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la
Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO
*Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN
*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de México*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
*Juez de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos. Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN M. FISS
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la
Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ
*Catedrático de Derecho Mercantil
de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA
*Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ
*Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA
*Catedrática de Historia del Derecho de la
Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía
Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA
*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE
*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
Catedrática de Derecho Internacional de la
Universidad de Colonia (Alemania)*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO
*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano de
La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO
*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del
Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING
*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

CIEN AÑOS DE EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Coordinadores

**DAVID CIENFUEGOS
ALBERTO LUGO**



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



La Constitución nos une



CONSEJO EDITORIAL
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

tirant lo blanch

Ciudad de México, 2017

Copyright © 2017

Cien años de evolución constitucional

Es una obra que forma parte de la Colección “La Constitución nos une” como un esfuerzo colectivo que encabeza el Consejo Editorial en coordinación con la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

Primera edición. 2017

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

© David Cienfuegos, Alberto Lugo y otros

© LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión Núm. 66

Edificio E, Planta Baja

Col. El Parque

Ciudad de México

Tel. 50360000 ext. 51091 y 51092

www.diputados.gob.mx

© EDITA: TIRANT LO BLANCH

DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO

Río Tiber 66, Piso 4

Colonia Cuauhtémoc

Delegación Cuauhtémoc

CP 06500 Ciudad de México

Tel: (55) 65502317

infomex@tirant.com

www.tirant.com/mex/

www.tirant.es

ISBN: 978-84-9143-935-6

MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del “Copyright”, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Esta obra se terminó de imprimir en Septiembre de 2017

en Ultradigital Press, S.A. de C.V.

Centeno 195, Col. Valle del Sur, C.P. 09819, Ciudad de México.

Tiraje 1000 ejemplares

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA**

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Francisco Martínez Neri

Presidente y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. César Camacho

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Jesús Sesma Suárez

Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Norma Rocío Nahle García

Coordinadora del Grupo Parlamentario de MORENA

Dip. José Clemente Castañeda Hoefflich

Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Dip. Alejandro González Murillo

Coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social

MESA DIRECTIVA

Dip. María Guadalupe Murguía Gutiérrez

Presidenta

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Dip. Gloria Himelda Félix Niebla

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano

Dip. Sharon María Teresa Cuenca Ayala

Vicepresidentes

Dip. Raúl Domínguez Rex

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Dip. Verónica Delgadillo García

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Secretarios

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA
CONSEJO EDITORIAL**

PRESIDENTE

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Dip. Ángel II Alanís Pedraza, *titular*.

Dip. Victoriano Wences Real, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Dip. Adriana Ortiz Lanz, *titular*.

Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera, *titular*.

Dip. Luz Argelia Paniagua Figueroa, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Dip. Alma Lucia Arzaluz Alonso, *titular*.

Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana, *titular*.

Dip. Virgilio Dante Caballero Pedraza, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Dip. René Cervera García, *titular*.

Dip. María Candelaria Ochoa Avalos, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, *titular*.

Dip. Francisco Javier Pinto Torres, *suplente*.

GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos, *titular*.

Dip. Melissa Torres Sandoval, *suplente*.

SECRETARÍA GENERAL

Mtro. Mauricio Farah Gebara

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Lic. José María Hernández Vallejo

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA
ALIMENTARIA**

SECRETARIO TÉCNICO

Mtro. José Luis Camacho Vargas

Índice

Prólogo	13
César Camacho	
Presentación. Cien años de evolución constitucional: Retos y dilemas de la Constitución mexicana	15
Reelección de gobernadores y presidente de la República	17
Mtro. Marco Antonio Adame Meza	
¿Qué es la Reelección?.....	18
Formas y tipos de reelección	18
La reelección presidencial en América Latina.....	19
Breve historia de la reelección en México	23
El debate nacional actual	25
Bibliografía.....	29
La Constitución Federal y las reformas transformadoras. El caso de las reformas educativa y energética	31
Eliseo René Alvarado Villalobos	
Introducción	31
La reforma educativa	32
La reforma energética	38
Conclusión	43
Fuentes consultadas.....	44
Reelección del presidente de la República y de los gobernadores en México. Una introducción comparativa con América Latina	45
Raúl Calvo Barrera	
Introducción	45
El contexto latinoamericano de la reelección presidencial.....	46
La regla de la no reelección ejecutiva federal en México	52
Los diferentes tipos de «reelección» de los ejecutivos locales en los estados mexicanos o cómo darle la vuelta a la prohibición constitucional	59
A manera de conclusión	68
Referencias bibliohemerográficas.....	69
El régimen constitucional del municipio	71
David Cienfuegos Salgado	
Introducción	71
Naturaleza jurídica del Municipio	72

Antecedentes Constitucionales del Municipio en México	73
El Constituyente y la Constitución federal de 1917.....	75
El Constituyente y la Constitución local de 1917.....	80
Las reformas al 115 constitucional	83
Cierre.....	87
La relación Ejecutivo-Legislativo durante las primeras experiencias de gobierno dividido en México (1997-2006): hacia una nueva dinámica política y constitucional.....	89
René Rodrigo Domínguez Castro	
Referencias	116
De la Constitución reformada y las reformas transformadoras.....	119
Ulises Flores Sánchez	
Ana Ley Flores Sánchez	
Referencia bibliográfica	132
Los límites electorales de la Constitución del 1917.....	133
Jorge M. Galván	
Reforma institucional y el bienestar de las personas en condición de pobreza	133
El clientelismo y las estrategias de movilización del voto.....	135
Conclusiones	154
Bibliografía.....	154
El carácter retórico de la Constitución de 1917.....	159
Alejandro González Ruiz	
Bibliografía.....	169
Unidades de información y difusión institucionales; su papel como vehículos de transparencia y acceso a la información.....	171
José María Hernández Vallejo	
Introducción	171
Análisis de la reforma constitucional y de la ley reglamentaria en materia de transparencia y acceso a la información pública	172
El valor agregado de las unidades de información documental en el ejercicio y aprovechamiento del derecho de acceso a la información.....	179
A manera de conclusión	182
Fuentes de información.....	183

Cien años de evolución constitucional: De la concentración del poder a su control democrático	185
Alberto Lugo Ledesma	
Introducción	185
Constitución y Poder	187
División de Poderes	188
El control del Poder.....	193
Organismos Constitucionales Autónomos	196
Gobiernos de coalición.....	200
Reflexión Final.....	201
Fuentes Consultadas	202
Los principios de política exterior: entre el dogma y la guía. Una reinterpretación de la no intervención a la luz del siglo XXI	205
Miguel A. Mendivil Roiz	
Los principios de política exterior consagrados en la Constitución	206
La autodeterminación de los pueblos	207
La no intervención.....	208
Solución pacífica de las controversias	209
La proscripción del uso de la fuerza.....	210
Igualdad jurídica de los Estados	210
La cooperación internacional para el desarrollo.....	211
La lucha por la paz y la seguridad internacionales.....	211
La lectura clásica del principio de no intervención	212
El principio de no intervención: su reinterpretación a la luz del siglo XXI.....	214
Conclusiones	217
Fuentes consultadas.....	218
La Constitución y las reformas estructurales	221
Alejandra Del Moral Vela	
Introducción	221
Proceso reformador	222
Análisis del entorno.....	224
Reformas estructurales	226
Después de las reformas	228
Bibliografía.....	230
Constitución y derechos en la coyuntura actual	233
Julietta Morales Sánchez	
A manera de introducción	233
Intérpretes y su impacto en la garantía constitucional de los derechos.....	234
Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: ¿exigibilidad en construcción?	236
¿Quién debe ejercerlo y con qué efectos?	238
Ejercicio del principio <i>pro persona</i> por autoridades administrativas e inaplicación de normas	240

Nota final.....	240
Bibliografía.....	241
Reflexiones sobre el voto electrónico en el sistema electoral de Jalisco	243
Rodrigo Moreno Trujillo	
Resumen.....	243
Introducción general y derecho comparado	243
Visión constitucional	247
Antecedentes del voto electrónico en México.....	250
Pros y contras del voto electrónico.....	251
Experiencias del e-voting en México	252
Criterios judiciales	253
Urna electrónica en jalisco.....	254
Conclusiones	257
Bibliografía y fuentes de consulta.....	259
Reelección en México: ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?	261
Alfonso Myers Gallardo	
A modo de introducción	261
La reelección en América Latina.....	263
Análisis de la Reforma Político-Electoral 2013-14 en México: el adiós a la No Reelección.....	266
Elección consecutiva y alternada en algunos cargos: El fin a 80 años del principio maderista «Sufragio efectivo, NO reelección».....	269
El balance de la reforma respecto a la reelección	269
¿A dónde vamos?.....	272
Conclusiones: ¿Hacia dónde deberíamos ir?	274
Referencias Bibliográficas	275
Movimientos sociales en el orden constitucional actual en México	279
José Luis Ramírez Guzmán	
Bibliografía.....	287
El Control de Constitucionalidad y Convencionalidad: Perspectiva del Sistema de Pesos y Contrapesos en el Marco Constitucional Mexicano	289
Christian Wagner Sinniger	
El Control de Constitucionalidad.....	292
El Control de Convencionalidad	295
Reflexiones.....	300
Fuentes Consultadas	301

El régimen constitucional del municipio

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

INTRODUCCIÓN

En el contexto constitucional mexicano, diversas fueron las decisiones fundamentales adoptadas por el Constituyente reunido en Querétaro entre 1916 y 1917. El régimen municipal, el municipio libre, fue una de esas decisiones fundamentales que más tarde retomarían los Constituyentes locales y con la cual se pensaba fortalecer el sistema federal, en aras de favorecer la descentralización necesaria para que las autoridades más cercanas a los ciudadanos cumplieran con su cometido a favor de la sociedad. El municipio libre fue una noción que surgió de los procesos revolucionarios y encontró eco en el Constituyente que daría el texto fundamental de 1917.

El cambio estaba vinculado con una demanda añeja, que ya estaba incluso contenida en el Programa del Partido Liberal Mexicano (1906): la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos, con el correspondiente robustecimiento del poder municipal. No fue el único lugar donde se exigió su reforma. En el Plan de San Luis encontramos ya la crítica al modelo por el cual se imponían las autoridades municipales y tanto en el revista *Plan de la Soledad* (1911), como en el orozquista *Plan de la Empacadora* (1912) y en el carrancista *Plan de Guadalupe* (1913), encontramos la misma posición. Carranza avanzará tempranamente con la reforma constitucional en materia municipal en diciembre de 1914.

De igual manera, adelantándose a ello, tanto Zapata con su ley de libertades municipales (1916) y la *Ley orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos* (1917), como Salvador Alvarado con su ley municipal en Yucatán, dieron pauta acerca de la trascendencia que tenía el municipio para la construcción de un nuevo pacto social. El desarrollo del municipio aparece como una reivindicación común de las distintas expresiones de los procesos revolucionarios que tienen lugar entre 1910 y 1917.

Sin embargo, el punto de cierre de esta reivindicación lo encontraremos en el *Programa de reformas político-sociales de la Revolución*, de abril de 1916, producto del reducto zapatista que se había quedado a discutir los temas principales del cambio político y jurídico esperado al triunfo de la Revolución. En

el punto 32 de dicho *Programa* se previó que se buscaría «realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y local», y por supuesto la exigencia, en el punto 34, de la supresión de las jefaturas políticas¹.

Zapata enfatizaría meses después, en septiembre de 1916, en la *Ley General sobre Libertades Municipales*: «... la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad».

Desde entonces, la institución municipal, principal forma de organización territorial y administrativa en México, sigue en constante evolución. Los quince decretos de reforma que han modificado el contenido del artículo 115 municipal desde 1917, dan cuenta de esa evolución, y la subsecuente adecuación de las legislaciones secundarias que se ocupan de esta institución, en el ámbito estadual, han sido pródigas en numerosos cuestionamientos sobre los alcances que deben tener las regulaciones sobre el municipio mexicano².

Por ello, estas líneas retoman la institución municipal en los constituyentes, federal y local, de 1917, mismos que habrían de formar las constituciones que aún hoy día, rigen los destinos del estado mexicano y en el caso particular del estado de Guerrero, cuya referencia se incorpora.

NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Es evidente que el municipio no es una institución de origen mexicano. Como hemos señalado, su inclusión en el constitucionalismo como decisión fundamental data de 1917. Cada sistema jurídico que ha adaptado esta figura jurídico política le ha dado caracteres particulares. Ruiz Massieu al referirse al Municipio señaló que pueden advertirse varias posturas:

¹ César Camacho y David Cienfuegos Salgado, *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, PRI, 2014, p. 216.

² Las reformas que se mencionan han sido publicadas en las ediciones del *Diario Oficial de la Federación*, de las siguientes fechas: 20 de agosto de 1928; 29 de abril de 1933; 8 de enero de 1943; 12 de febrero de 1947; 17 de octubre de 1953; 6 de febrero de 1976; 6 de diciembre de 1977; 3 de febrero de 1983; 17 de marzo de 1987; 23 de diciembre de 1999; 14 de agosto de 2001; 18 de junio de 2008; 24 de agosto de 2009; 10 de febrero de 2014; y, 29 de enero de 2016.

- a) El municipio como persona pública sometida al poder jerárquico de otras esferas de gobierno;
- b) El municipio como poder público con competencia propia;
- c) El municipio como persona de derecho administrativo, exclusivamente;
- d) El municipio como ente natural, y,
- e) El municipio como base de la organización político-administrativa y de la división territorial de los estados que componen el Estado federal³.

La última postura corresponde al modelo adoptado en la Constitución mexicana de 1917. Para el autor en comento, las características dadas atribuyen al municipio la calidad de «persona moral de derecho público, es una entidad de descentralización política y administrativa; un ente político-administrativo territorial», pero además «es una institución de derecho local». Asimismo destaca que «los municipios... no son poderes públicos» y les corresponde el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución federal y la ley de los estados. Sus esferas competenciales se fijan conforme al criterio del *interés municipal*, o sea, a lo que interesa a los vecinos del municipio, por afectarles directamente y por poseer las capacidades técnicas, administrativas y económicas para atender por sí y directamente ese interés⁴.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La doctrina nacional se ha inclinado a dar carta de nacimiento al municipio mexicano, a partir de la formación del Ayuntamiento por Hernán Cortés en la *Villa Rica de la Vera Cruz*, acto al que siguieron los formativos de Coyoacán y México. Las etapas precolonial y colonial también presentan amplios rubros en materia municipal que han sido analizados por no pocos autores⁵. Sin embargo, reseñaremos únicamente la evolución que ha tenido el municipio mexicano en el siglo XIX.

³ Ruíz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Porrúa, 1990, p. 1.

⁴ *Ibíd.*, pp. 6-8.

⁵ Véase por citar algunos, los siguientes trabajos: Lucas Alamán, *Historia de México*, Jus, 1972; Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955; Julio d'Acosta y Esquivel, *El fuero del municipio*, México, Jus, 1948; Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, México, Siglo XXI,

La Constitución de 1824, fiel al federalismo clásico que considera que el municipio es una institución de derecho local, no contiene, ninguna mención sobre el ente municipal. Señala Ruiz Massieu que la Carta Magna del 24 sigue las líneas generales del Acta Constitutiva de 1824, por lo que se refiere al municipio, pues ni siquiera garantiza que los estados se compondrán de municipios. En tal visión, el federalismo es sólo una fórmula que evitará el desmembramiento del nuevo estado y que asegurará el arreglo democrático. La cuestión del municipio queda así encargada al constituyente local.

Más tarde, la primera constitución centralista —las *Leyes Constitucionales* de 1836— dedicarían mayor atención al municipio. La organización centralista, en la que no existen estados soberanos sino departamentos, dispone la existencia de ayuntamientos de elección popular, en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que los había en 1808, en los puertos con cuatro mil habitantes o más y en los pueblos que tuvieran cuando menos ocho mil habitantes. Se estipulaba que en las poblaciones que no existieran ayuntamientos habría jueces de paz.

En este periodo se advierte una excesiva injerencia en los asuntos municipales, los ayuntamientos carecen de facultades reglamentarias y se hallan sujetos a la potestad de los funcionarios públicos.

En la segunda constitución centralista —las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843— las denominadas Asambleas Departamentales poseían facultades para establecer los municipios y expedir sus ordenanzas, así como reglamentar la policía municipal y aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos municipales. En términos generales, el contenido normativo municipal era considerablemente más reducido que el de la Constitución de 1836.

En 1847, el Acta de Reformas no contuvo ninguna referencia a la institución municipal. En cambio, el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 1856, se ocupó del municipio al atribuir al gobernador la facultad, a semejanza de las *Bases Orgánicas* de 1843, de establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas, así como aprobar los planes de arbitrio y presupuestos de egresos de los municipios. Este Estatuto clasifica los bienes, contribuciones y rentas en general del gobierno nacional, de los estados y territorios y los comunes o municipales.

1967; Ignacio Romerovargas Yturbide, *Organización política de los pueblos de Anáhuac*, México, Libros Luciérnaga, 1967; Anna Macías, *Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820*, México, Sep-Setentas, 1973.

La Constitución de 1857, que ha sido considerada como obra de la generación más lúcida que ha tenido México, no incorporó explícitamente la institución municipal. Fiel a la concepción federalista, la reglamentación del municipio se dejó a las soberanías estatales, hallándose sólo referencias que dan fe de la sobrevivencia municipal. Por ejemplo, se apunta que es obligación de todo mexicano contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, y que es obligación ciudadana el inscribirse en el padrón municipal. Asimismo, en la definición territorial de las partes integrantes de la federación se hace referencia a diversos municipios.

Aclara Ruiz Massieu que el escaso interés que tuvo el municipio para los iuspublicistas y para el constitucionalismo local bajo la Constitución de 1857, en su fase porfirista condujo al protagonismo del jefe político, escalón político administrativo que contribuyó a la mengua de la libertad de las comunas⁶ y cuyos excesos resolverían en 1917 la reimplantación de la autonomía del municipio mexicano.

Como mencionamos la figura de este jefe político ya encuentra repulsa desde el programa postulado por el Partido Liberal Mexicano, en 1906, y será argumento central para que el 25 de diciembre de 1914, Carranza emita la ley del municipio libre, con la cual deroga la ley del 26 de marzo de 1903, sobre la reorganización política y municipal del distrito Federal, devolviendo la libertad y autonomía a los municipios así como los bienes, rentas y prerrogativas que les eran propias.

EL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

La Constitución mexicana de 1917, calificada como la primera político-social del mundo⁷, fue en su momento paradigmática: contenía principios de justicia social que en diversas constituciones no habían sido incluidos.

⁶ Ruiz Massieu, *ob. cit.*, pp. 38-39.

⁷ Trueba Urbina, Alberto, *La primera constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*, México, Porrúa, 1971. Dice este autor: «La primera revolución político-social de este siglo esencialmente burguesa, pero con resplandores sociales es... la nuestra. Proclamó las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, especialmente del proletariado del campo y urbano, hasta plasmarlas jurídicamente en la Constitución de 1917, en cuya trama resalta un reluciente programa de reformas sociales convertido en estatutos o normas de la más alta jerarquía jurídica» (p. 50); «Tanto las Cartas nacionales como internacionales son, evidentemente, político-sociales, en función de consolidar plenamente la democracia universal con tendencia social...» (p. 60).

De alguna manera sentó la pauta para la confección de un constitucionalismo de nuevo cuño, que habría de desarrollarse de manera mucho más profunda después de la segunda Guerra Mundial.

Cuando en 1916 Carranza expidió la convocatoria para formar un Congreso Constituyente, encargado de dictar una nueva Constitución para México⁸, no consideró la diversidad de corrientes políticas que permeaban el territorio nacional, muchas de ellas incluso contrarias a su programa político⁹. Tales hechos se presentan dentro de lo que ha sido considerado como etapa constitucionalista de la revolución mexicana, pues su principal objetivo era restaurar la vigencia de la Constitución de 1857.

Todo inicia el 26 de marzo de 1914 cuando se firmó el *Plan de Guadalupe*, en el que se suscribe, la promesa de un programa de reformas sociales, una vez derrocado Huerta. Esto último acontece el 13 de agosto de 1914, con los *Tratados de Teoloyucan*: se entrega la capital del país al ejército constitucionalista y se disuelve el ejército federal. En octubre de 1914 se celebra una convención de jefes revolucionarios; en Aguascalientes, se nombra presidente a Eulalio Gutiérrez, lo cual no es aceptado por Carranza, dando origen a la contienda armada con Francisco Villa y Emiliano Zapata. Una lucha fratricida que habría de resolverse en el campo de batalla, de manera favorable a los carrancistas.

En diciembre del mismo año, se dan las adiciones al *Plan de Guadalupe*, por las cuales se revisa toda la legislación y se expiden las relativas al municipio libre, divorcio, leyes agraria y obrera, la de abolición de tiendas de raya y las reformas al código civil.

La ley de libertad municipal aparece redactada en los siguientes términos:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y
CONSIDERANDO

⁸ La de 1917 en estricto sentido no es una nueva Constitución, pues expresamente se señala en su texto que se tratan de reformas a la de 1857.

⁹ Hay diversos actores en la arena política que buscan el poder, señala Vera Estañol: «El elemento radical quiere a Obregón, el menos radical sugiere a González; Carranza no aspira a otra cosa que a su propia elección». Incluso este autor afirma que el Congreso Constituyente se debe a una transacción entre Carranza, Obregón y González para distribuirse el poder. Vera Estañol, Jorge, *Historia de la revolución mexicana: orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1983, p. 495.

Que durante largos años de tiranía sufrida por la República se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno desvirtuando la institución municipal y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades de la voluntad de la Primera autoridad del Estado;

Que es insostenible ya, la práctica establecida por los Gobiernos de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los Municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los Municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República, y el progreso material de las municipalidades, y su florecimiento intelectual —obtenido por la libertad de los Ayuntamientos— constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea, el funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo;

Que las reformas iniciadas por esta Primera Jefatura, interpretando las aspiraciones populares y los propósitos de la Revolución serían ilusorias si su cumplimiento y aplicación no se confiase a autoridades particularmente interesadas en su realización, y con la fuerza y libertad bastantes para que puedan ser una garantía efectiva de los progresos realizados por la legislación revolucionaria;

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas por su estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente para atenderlas y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del Municipio libre, como base de la organización política de los Estados, y prohibiendo expresamente que existan autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado, queda sí suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas;

Que elevada con esta reforma a la categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los Municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la Federación, o de los Estados la fuerza pública del Municipio donde el Poder Ejecutivo reside, quedará exclusivamente al mando de éste. Por todo lo cual he tenido a bien decretar:

ARTÍCULO ÚNICO

Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organiza-

ción política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

TRANSITORIO

Esta reforma comenzará a regir desde esta fecha y se publicará por bando y pregón.

Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce.

Una vez reducidos Villa y Zapata, Carranza contempla la necesidad de establecer la vigencia de la Constitución de 1857, pero su restauración o reforma por medio de los mecanismos establecidos constitucionalmente significaban una gran demora y el menoscabo de las reformas sociales que se pretendían. Para conseguir tales reformas, Carranza expidió un Decreto de reformas al *Plan de Guadalupe*, el 14 de octubre de 1916, que contenía la convocatoria a un Congreso con el carácter de Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas¹⁰.

En ese Congreso, encontramos representados los distritos primero, segundo y sexto del estado de Guerrero¹¹, por los diputados Fidel Jiménez, Fidel R. Guillen y Francisco Figueroa. Como suplentes del primero y sexto distrito aparecen Jesús A. Castañeda y José Castrejón Fuentes.

El Congreso se instaló en Querétaro e inició sus labores el 21 de noviembre de 1916; el 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución, la que fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

Diversas son las hipótesis que se han manejado para encontrar el motivo de la autonomía municipal en la Constitución de 1917. Daniel Moreno considera que fueron «las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de los jefes políticos [las que] determinaron que se pensara en la eliminación de éstos y en cambio se diera autonomía al municipio y se le

¹⁰ Se excluían de él a aquellos que hubieran colaborado con alguna de las facciones opositoras al movimiento constitucionalista y sólo se les facultaba para discutir y promulgar el proyecto de reformas constitucionales que Carranza presentaría. Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1995, pp. 162-163.

¹¹ Aunque el estado se encuentra dividido en ocho distritos, solamente aparecen representados tres: el primero con cabecera en Tecpan de Galeana, el segundo en San Luis y el sexto en Iguala.

Otros estados que no “completan” la representación en el Congreso Constituyente son: Chiapas (5 distritos representados de 7 existentes), Chihuahua (1 de 6), Hidalgo (9 de 11), México (13 de 16), Oaxaca (10 de 16), San Luis Potosí (8 de 10) y Zacatecas (6 de 8).

dotara de fuerza política»¹². La Segunda Comisión de Constitución, al referirse al proyecto de Carranza, expresó que el establecimiento del municipio libre era «la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857»¹³.

En una de las partes del Dictamen se aludía al establecimiento del Municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de su vida y su independencia, condición de su eficacia¹⁴.

El texto del artículo 115, sometido a consideración de la asamblea constituyente, señalaba:

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

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente¹⁵.

¹² Cita Tena Ramírez que “la supresión de las jefaturas políticas... es uno de los progresos que... debemos acreditar a la revolución;... ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas”. Calero, Manuel y otros, *Ensayo sobre la reconstrucción política de México*, p. 23.

¹³ *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, t. II, México, 1917, p. 404.

¹⁴ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 115.

¹⁵ El 20 de enero de 1917 se debatió el proyecto presentado por Carranza. El 24 de enero, la Comisión sometió a aprobación de la Asamblea el texto que se inserta. Se

Señala Rendón Huerta que los principios asentados en el texto propuesto por la Comisión eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues se dejaba a cada Legislatura estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al municipio de potestad tributaria.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Al llegar su turno a la segunda fracción del artículo 115, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Alguien entonces, propuso que se discutiera el proyecto del diputado Ugarte; la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62. El texto de la fracción II quedó así:

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

Al respecto señala Tena Ramírez: «De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales¹⁶».

A partir de este marco normativo constitucional, los estados reformarían sus códigos fundamentales para incorporar la figura del municipio libre, así como las demás instituciones, novedosas algunas de ellas en el constitucionalismo mexicano.

EL CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE 1917

Producto de la vorágine constitucionalista las entidades federativas iniciaron un proceso reformador de las Cartas locales. En Guerrero, Silvestre Mariscal inició tal proceso con la convocatoria de un Congreso que tendría el carácter de Constituyente¹⁷.

aprobó por 148 votos a favor contra 26, quedando reservada para discusión el 25 de enero la segunda fracción.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 1975, pp. 150-151.

¹⁷ Este Congreso, el XXIII Congreso Constitucional del Estado de Guerrero, deliberó en Acapulco en septiembre de 1917. Fue integrado por Gilberto Álvarez, Narciso Chávez, Simón Funes, Cayetano E. González, Plácido A. Maldonado, Rafael Ortega, Demetrio Ramos y Nicolás Uruñuela, asimismo, hay la cita de dos diputados más: Rutilio Pérez y Manuel García, véase Cienfuegos Salgado, David, «El Constituyente guerrerense de 1917. Se-

En la *Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero, que deroga la de 29 de noviembre de 1880*, el Constituyente de 1917 dedica el título tercero al municipio y a los distritos. El primer capítulo adopta un significativo título: «Del municipio como base de la división territorial del estado y su organización política y administrativa de los distritos». Fueron los artículos 16 a 23 los que se ocuparon del municipio guerrerense:

Artículo 16: El territorio del estado comprende el que le señaló la Ley de su creación, con la modificación contenida en el decreto número 1 de 23 de marzo de 1907, relativo al arreglo de límites con el vecino estado de Michoacán.

Se divide en las siguientes municipalidades: ...

Las municipalidades expresadas, conservan la integridad territorial que hasta ahora han reconocido, a reserva de ampliarla o reducirla y de suprimir las que no tengan viabilidad, según lo exijan los intereses generales del estado.

Artículo 17: El estado adopta como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre; de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Artículo 18: Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado.

Artículo 19: Los Ayuntamientos estarán integrados por un número de miembros que estará en relación con el censo de la municipalidad y que en ningún caso será menor de cinco, sin incluir los supernumerarios que se necesiten. El periodo de sus funciones será de un año y no podrán ser reelectos.

Artículo 20: Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda y demás bienes destinados al servicio público municipal, la cual se formará de los arbitrios que señale el Congreso del estado, y que en todo caso, serán los suficientes para atender a sus necesidades.

Artículo 21: Los municipios quedan investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Como órganos integrantes del estado, dependen del Gobierno de éste, en todo lo que se relaciona con el cumplimiento de las leyes del estado y de la federación.

Una ley determinará la organización y funcionamiento de los municipios¹⁸.

En el artículo 23 se señaló que la ley orgánica electoral reglamentaría la materia relativa a la elección de funcionarios municipales¹⁹.

El Congreso local quedó facultado, conforme a la fracción VI del artículo 45, para «hacer la división territorial del Estado y crear o suprimir dentro del mismo, municipalidades o distritos; aumentar o disminuir sus res-

siones», en Digesto constitucional mexicano. *Las Constituciones de Guerrero*, Chilpancingo, Instituto de Estudios Parlamentarios, Congreso del Estado de Guerrero, 1999, pp. 567-593.

¹⁸ Cienfuegos Salgado, David, *Las constituciones del estado de Guerrero*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense, 1996, pp. 156-157.

¹⁹ *Ibidem*, p. 158.

pectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades», según lo reclamara el *bien público*²⁰.

Conforme al artículo 48, correspondía a los Ayuntamientos el derecho de iniciar leyes. Esta facultad perduró hasta los años sesenta, año en que se limitó tal derecho a iniciar leyes ante el Congreso local y participar en la reforma y adición a la Constitución. Ruiz Massieu recalca el hecho de que originalmente se señalaba que no podrían examinarse en el Congreso local iniciativas de enmiendas constitucionales si no se contaba con la aprobación de las dos terceras partes de los ayuntamientos de las cabeceras distritales (o sea no de todos los ayuntamientos, sino sólo de quince), en tanto que después se señaló que esa aprobación deberían darla las dos terceras partes de la totalidad de ayuntamientos, pero sobre el decreto reformativo, no sobre la iniciativa. Tal prescripción desapareció de la Constitución local y apenas se restauró en 1981²¹.

Como habría de reclamarse en forma justificada, el Ejecutivo recibió facultades que le permitieron gran injerencia en la vida municipal y nulificaron las pretensiones del Constituyente federal; así, la fracción XI del artículo 65 le concedió la facultad de:

Suspender con causa justificada, a los Ayuntamientos o a algunos de sus miembros, dando cuenta al Congreso o a la Diputación Permanente, en su caso, con el expediente respectivo, para que determine lo conveniente²².

En la fracción XIV del mismo numeral se le permite:

Mandar visitar los Ayuntamientos cuando notare irregularidades, faltas o graves deficiencias en el funcionamiento y marcha administrativa de dichas corporaciones.

Las visitas respectivas podrá encomendarlas a comisionados accidentales de reconocida justificación y probidad, los que se sujetarán en todo caso a las instrucciones que por escrito les diere el Ejecutivo²³.

Estas fueron las bases normativas que otorgó el Constituyente guerrerense en 1917 a la institución municipal. Cabe destacar que el precepto que facultaba al gobernador para designar visitadores que revisaran el funcionamiento de la corporación municipal desapareció con motivo de la reforma constitucional local de 1984.

²⁰ *Ibidem*, pp. 161-162.

²¹ Ruiz Massieu, *ob. cit.*, p. 112.

²² Cienfuegos Salgado, *Las constituciones...*, p. 168.

²³ *Ibidem*, p. 169.

Asimismo, en la actualidad, la suspensión y cualquier otra resolución relacionada con la integración de los cabildos deben ser dictadas por la legislatura, lo cual limita la injerencia del ejecutivo en la vida municipal.

Como apunta Ruiz Massieu, la nueva constitución guerrerense de 1917 conservó bases limitadas para la vida municipal e incurrió en errores constitucionales:

- a) Señaló que los municipios *dependen* del gobierno estatal en cuanto al cumplimiento de las leyes locales y federales, olvidando, que en realidad los poderes estatales ejercen un poder de tutela más que una potestad jerárquica sobre ellos, y
- b) A partir de esa equivocada y dañina concepción de la naturaleza del municipio se otorgaron amplias facultades al poder Ejecutivo para desintegrar a los ayuntamientos, en perjuicio de la voluntad popular²⁴.

Ochoa Campos habría de señalar que la mayoría de las constituciones estatales, reformadas conforme al nuevo régimen jurídico implantado por la Constitución federal de 1917, «adolecen de algunos vicios que atentan contra la libertad del municipio», siendo los más comunes:

- a) Considerar a los Ejecutivos de los Estados, como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos;
- b) Conferir a los gobernadores, facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales; y,
- c) Otorgar al poder ejecutivo estatal, el derecho de declarar disueltos los Ayuntamientos.

LAS REFORMAS AL 115 CONSTITUCIONAL

Los muchos años transcurridos desde la promulgación del texto constitucional hasta hoy, han sido testigos de abundantes reformas al artículo 115, palpables en el listado siguiente:

²⁴ Ruiz Massieu, *ob. cit.*, p. 111.

Fecha publicación DOF	Modificaciones ²⁵
20/agosto/1928	<p>Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III. Contenido: Esta reforma entró en vigor a partir de las elecciones de diputados a las legislaturas locales, de conformidad con las constituciones y leyes electorales de los estados. La reforma disminuye el número menor de representantes en las legislaturas locales, el cual no podrá ser menor de siete diputados en estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve cuando exceda, y no llegue a ochocientos mil y de once en los Estados cuya población exceda de esta última cifra.</p>
29/abril/1933	<p>Se reforma y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos. Contenido: Dispone la no reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos siendo propietarios, los suplentes sí podrán ser electos como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Decreta además que la elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Los gobernadores de los estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho (no reelección absoluta). Asimismo, señala quienes no podrán ser electos gobernador para periodos inmediatos; precisa que sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. A los diputados a las legislaturas de los estados se les sujeta a reglas de no reelección relativa (inmediata).</p>
8/enero/1943	<p>Se reforma el párrafo tercero de la fracción III. Contenido: Aumenta el periodo de ejercicio del ejecutivo local, al disponer que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años (antes cuatro).</p>
12/febrero/1947	<p>Se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I pasando el anterior a ser párrafo tercero. Contenido: Otorga el voto municipal a la mujer al señalar que participarán las mujeres, en similar igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.</p>
17/octubre/1953	<p>Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción. Contenido: Elimina el segundo párrafo que restringía la participación política de las mujeres sólo a nivel municipal, quedando vigentes los anteriores párrafos primero y tercero, ahora como primero y segundo.</p>
6/febrero/1976	<p>Se adicionan las fracciones IV y V. Contenido: Determina que los estados y municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en cuanto a centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal. Cuando dos o más centros urbanos de dos diversos estados formen, o tiendan a formar, una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.</p>

²⁵ Las notas de contenido y entrada en vigencia se elaboraron a partir de los comentarios obtenidos en Márquez Rábago, Sergio, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, México: Porrúa, 2003, pp. 213-219. Las reformas fueron consideradas a partir de la página Web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm Consulta del 14 de enero de 2017.

6/diciembre/1977	<p>Se adiciona la fracción III con un último párrafo. Contenido: Decreta que de acuerdo con la legislación local, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.</p>
3/febrero/1983	<p>Se reforma y adiciona con cinco fracciones. Contenido: Determina que las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender, o revocar, el mandato de alguno de sus miembros, así como designar a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Reconoce a los municipios personalidad jurídica y dispone que manejarán su patrimonio. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas locales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dispone los servicios públicos que los municipios, con el concurso de los estados cuando fuere necesario, tendrán a su cargo, y son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; faculta a los municipios de un mismo estado para coordinarse y asociarse en la prestación de los servicios públicos. Los municipios administrarán libremente su hacienda y en todo caso percibirán las contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de funciones relacionadas con la administración de contribuciones, así como las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para establecer las contribuciones anteriores, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano 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 regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para 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 la Constitución federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Dispone además que el Ejecutivo federal y los gobernadores tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</p>
17/marzo/1987	<p>Se reforma la fracción VIII y se derogan las fracciones IX y X. Contenido: Dispone que las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución federal y sus disposiciones reglamentarias. Deroga las fracciones IX y X.</p>

23/ diciembre/1999	<p>Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c) g) h) e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII.</p> <p>Contenido: Dispone que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento que se integrará por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y que la competencia otorgada constitucionalmente al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, las legislaturas estatales designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales y dispone que estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán de cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. Señala la atribución de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, así como que aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales; la reforma precisa el objeto de dichas leyes. Se señala que las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos. Agrega entre los servicios que tendrán los municipios, al drenaje, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal. En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos, tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberá contarse con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público. Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley. Se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, la utilización del suelo; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>
14/agosto/2001	<p>Se adiciona un último párrafo a la fracción III.</p> <p>Contenido: Decreta que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>
18/junio/2008	<p>Se reforma la fracción VII.</p> <p>Contenido: Se establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal, además se señala que aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>

24/agosto/2009	<p>Se reforma el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV. Contenido: Se establece que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Se prevé que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos municipales.</p>
10/febrero/2014	<p>Se reforma el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I. Contenido: Se reconoce que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Al tratarse de un reforma político-electoral se prevé que las constituciones locales deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. En el régimen transitorio se señala que la reforma en materia de reelección, no será aplicable a los integrantes que hayan protestado el cargo en el Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor.</p>
29/enero/2016	<p>Se reforma fracción IV, párrafo segundo y fracción V, párrafo segundo. Contenido: Se establece que las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV, ni se concederán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo se consideran exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de 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. Se prevé que los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para regular los temas del párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Asimismo, se señala que los bienes inmuebles de la Federación, ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrarse.</p>

CIERRE

Ha sido el tiempo, afortunado remedio de los errores legales, el que ha puesto más o menos acorde con el sistema federal, a la institución municipal. Como en todas las entidades federativas, en Guerrero, la evolución constitucional y legal que ha tenido el municipio en este siglo XX no ha cumplido con las expectativas que tenían en mente los Constituyentes del 17. Esperemos que no esté lejano el día en que el municipio sea una de las instituciones jurídico-políticas más importantes en México.

Como afirma Ruiz Massieu, «un mayor conocimiento y una más profunda devoción por las constituciones de los estados, una mayor estabilidad de sus normas, un manejo cuidadoso de la técnica constitucional y un mayor equilibrio entre las esferas constitucionales mucho contribuirán al desarro-

llo democrático de la nación»²⁶, y nosotros apuntamos: y en específico de los estados y municipios, dado que la Constitución de 1917 es una Constitución de carácter federal.

No habremos de cerrar sin mencionar la novedosa reforma al diseño institucional de la Ciudad de México, cuya división territorial y organización local, al no ser la de un Estado, se ha configurado a partir de demarcaciones territoriales que serán gobernadas por Alcaldías. El contenido de los primeros párrafos de la fracción VI, del apartado A, del artículo 122 señala:

La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

Mucho habrá que ver en el desarrollo de esta novedosa figura que sustituye a las tradicionales delegaciones políticas en que se dividía el gobierno local del hasta hace poco Distrito Federal.

En todo caso, enhorabuena por este primer centenario constitucional, que sea motivo de conocimiento, reflexión y discusión sobre nuestras instituciones y sobre los retos y dilemas que nos corresponden como parte de una generación con proyectos propios.

²⁶ Ruíz Massieu, *Estudios de derecho político...*, p. 120.