

58  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON**

**"LA IMPORTANCIA JURIDICA DE LA REFORMA  
CONSTITUCIONAL DEL 3 DE FEBRERO DE  
1983 AL ARTICULO 115"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
EMILIANO MATEO CARRILLO CARRASCO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX. 1990**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

LA IMPORTANCIA JURIDICA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
DEL 3 DE FEBRERO DE 1983 AL ARTICULO 115

## I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION . . . . . 1

## CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

1.1. Origen del Municipio . . . . . 4

1.1.1. Grecia . . . . . 7

1.1.2. Roma . . . . . 8

1.1.3. España . . . . . 10

1.2. El Municipio en México . . . . . 14

1.2.1. Epoca Precolonial . . . . . 14

1.2.2. Epoca Colonial . . . . . 17

1.2.3. Epoca Independiente . . . . . 22

1.3. Conceptos y Teorías sobre el Municipio . . . . . 23

1.3.1. Conceptos sobre el Municipio . . . . . 23

1.3.2. Alusión personal sobre conceptos del Muni  
cipio . . . . . 27

1.3.3. Teoría Clásica . . . . . 31

1.3.4. Teoría que considera un Nivel de Gobierno 33

1.3.5. Teoría del Estado Municipal . . . . . 39

1.3.6. Teoría que considera al Municipio como un Ente Autónomo . . . . .	41
1.4. El Municipio en las Constituciones del Estado de México (1827, 1861 y 1870) . . . . .	44

## CAPITULO II

## NATURALEZA JURIDICA DE LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO

2.1. El Municipio de 1917 . . . . .	47
2.2. Los Debates del Constituyente en Relación al Artículo 115 Constitucional . . . . .	53
2.3. El Desarrollo Municipal a la luz de las Reformas del Artículo 115 Constitucional de 1928 a 1983 . . . . .	61

## CAPITULO III

## ANALISIS EXEGETICO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

3.1. Texto anterior al de 1983 y Texto Vigente del Artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de --- 1983 . . . . .	67
3.2. Análisis de las Fracciones del Artículo 115 Constitucional . . . . .	75
3.3. Trascendencia de la Reforma Municipal . . . . .	91
3.4. Criterios Jurisprudenciales sobre la materia . . . . .	95
CONCLUSIONES . . . . .	100
BIBLIOGRAFIA . . . . .	104
LEGISLACION . . . . .	107
ANEXO . . . . .	108

"Queremos un México mejor; mejor en todos los sentidos: en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural. Las reformas al artículo 115 constitucional pueden ayudar a conseguirlo, a profundizar y ampliar la democracia en la comunidad política básica. Y si allí se logra, ello influirá necesariamente en los otros niveles de gobierno: el de las entidades -- federativas y el nacional. De aquí la importancia aludida en la iniciativa presidencial, y de aquí que deseemos con fervor que las reformas al artículo 115 constitucional, alcancen los objetivos que persiguen y no se conviertan en una modificación gramatical más a la Constitución, pero sin efectividad en la realidad".

JORGE CARPIZO.

(Nuevo Derecho Constitucional Mexicano)

## INTRODUCCION

El artículo 115 Constitucional, estructura la organización municipal del país, a más de reglamentar algunos otros puntos referentes a los Estados de la Federación. Este artículo es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fué el artículo 109 de la Constitución de 1857, también lo es que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.

El municipio es una unidad política dentro del Estado, su base es una comunidad geográficamente localizada y se reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales. En este aspecto, el municipio dispone de una esfera particular de competencia, pero el municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura.

El problema fundamental que presenta la relación del Estado con el municipio, es indudablemente preservar la integridad de aquél, sin socavar la libertad de éste.

El ex-presidente De la Madrid, conocedor de nuestra filosofía constitucional y de nuestras instituciones políticas, sometió a la consideración del pueblo mexicano, reformas constitucionales transcendentales con objeto de adecuar sus normas, principios y postulados a los requerimientos del nacionalismo revolucionario inmerso en nuestra Constitución Mexicana.

El ex-mandatario De la Madrid, postuló -lo cual sigue vigente- que si concebimos a la nación como la suma dinámica de --

sus partes, hemos de preocuparnos por el buen funcionamiento del municipio que constituye el núcleo primario del poder político y la institución más cercana a los hechos de los ciudadanos.

Esta tesis destaca su elevada visión política, ya que retoma con voluntad renovadora la decisión fundamental del Constituyente del 17 y se define al municipio como célula política y estructura jurídica básica, conforme a la organización del -- Estado Mexicano.

Las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional por -- decreto del 3 de febrero de 1983, refleja su buena confección técnica y además las aportaciones notables que entraña para -- los ayuntamientos de nuestro país, razones que explican la -- aprobación sin demora de las Cámaras Federales y las Legislaturas de los Estados, que compartían la preocupación general acerca de la existencia precaria y frágil del municipio dentro de nuestro sistema político.

Este trabajo de tesis, como su propio rubro lo señala, constituye un modesto estudio de examinar nuevamente las reformas -- de 1983. Parecerá que el tema está bastante trillado, debido a que aproximadamente en dos meses estaremos a siete años de la reforma, pero es hasta hoy que empezamos a conocer los resultados que ha arrojado la misma en su aplicación práctica; por lo mismo, han surgido la publicación de numerosos libros elaborados por verdaderos estudiosos del Derecho Municipal y Constitucional, artículos en revistas especializadas en la materia, conferencias, foros, consultas populares, etc. El municipio necesita voluntad política para lograr la tan anhelada libertad municipal, pues sin duda alguna, éstas reformas -- en su ámbito jurídico son para lograr un desarrollo nacional mas equilibrado y poner en alto la democratización integral -- de la sociedad mexicana, ya que el municipio representa la --

célula política y primera escuela de ciudadanía dentro de un Estado de Derecho como en la que vivimos.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO**

CAPITULO I  
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

1.1. Origen del Municipio

Sobre la génesis del Municipio, existen diferentes teorías -- que tratan de explicar su nacimiento; siendo las más difundidas y aceptadas por los tratadistas en la materia, las siguientes:

a) Teoría Sociológica o Jus-Naturalista

Esta teoría sostiene que el "Municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, - es estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación". (1)

El hombre por su propia naturaleza gregaria y por sus múltiples necesidades, se agrupa en pequeñas comunidades que dan - necesariamente origen a una unidad sociológica, reconocida o no por el Estado.

El Municipio "es el resultado de ese instinto de solidaridad que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fué la que dió origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al Municipio, como: una agrupación natural de tipo local". (2)

Esto es, que al agruparse una familia o grupo de familias, --

- 
1. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1987. Pág. 23.
  2. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. Pág. 24.

formaron una comunidad, y dentro de ellas, fué menester contar con representantes, servicios públicos, normas urbanísticas, - etc. Por lo tanto, el Municipio no es considerado como una -- creación del Estado, sino solamente reconocido en su existen-- cia. Esta teoría gozó de gran popularidad en el pensamiento - jurídico-político de nuestro Continente, como consecuencia a -- la difusión de la obra de Tosqueville titulada "La Democracia en América Latina", donde se decía al estudiar las institucio-- nes municipales de Norteamérica a principios del siglo pasado, que "la comuna, es la única asociación que existe en la natura-- leza, pues donde quiera que se encuentren hombres reunidos, se formará una comuna. La sociedad comunal existe en todos los - pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna pa-- rece salir directamente de las manos de Dios". (3)

En síntesis, podemos afirmar que esta teoría está fundada en - los principios del Derecho Natural, al considerar al Municipio como una sociedad, entidad o comunidad, que no fué creada por el Estado; sino que es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista.

#### b) Teoría Jurídica

Esta teoría sostiene que el Municipio es una institución crea-- da por la ley positiva vigente, y sus atribuciones son delega-- das por el Estado, las cuales pueden ser ampliadas, reducidas o suprimidas. Esta teoría afirma que el comienzo y el fin de la existencia del Municipio, se encuentra perfectamente a ex-- pensas de la ley.

---

3. Tosqueville, Alexis. Citado por Rendón Huerta Barrera, Te-- resita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. la. edi-- ción. México, 1985. Pág. 20.

Así pues, antes que la ley declare al Municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado geográficamente.

En este mismo orden de ideas, el maestro Robles Martínez nos expresa que el "Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denominase Municipio a un conglomerado social, éste no existe como Municipio, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser". (4)

#### c) Teoría Ecléctica

Esta teoría resume a las expuestas con antelación, de tal suerte que de la primera, obtendremos la agrupación humana, o lo que podríamos llamar, comunidad, ya que el hombre se asienta en un territorio geográfico determinado y convive con los demás, teniendo una personalidad jurídica diferente al ente en que se ubica; esto es, que el Estado otorga personalidad jurídica al Municipio y lo hace sujeto para contraer derechos y obligaciones, y con ello, poder cumplir con sus fines.

En nuestro país dicha teoría ha encontrado aceptación, como es el caso del distinguido maestro Ochoa Campos, quien afirma que el "Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política, funcional; aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local.

---

4. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. Pág. 25.

Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos". (5)

También esta teoría la apoya el maestro Acosta Romero, al señalar que el "Municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus mas remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud". (6)

En nuestra opinión personal, nos adherimos a las autorizadas opiniones de los tratadistas Reynaldo Robles Martínez y del - constitucionalista Ignacio Burgoa, al considerar la teoría jurídica como origen del Municipio, "puesto que entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal, una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que - hemos hablado, no constituye el Municipio cuya fuente es el - derecho fundamental del Estado al que pertenezcan". (7)

#### 1.1.1. Grecia.

En grecia "sólo podemos referirnos a la idea del Municipio -- más que a éste como una institución. Aquí cabe hablar propia mente de régimen de la ciudad, más que de régimen municipal - en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fué la "asociación religiosa y política de - las familias y de las tribus", prescindiendo del elemento te-

- 
5. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1985. Pág. 29.
  6. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1981. Pág. 322.
  7. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1976. Pág. 827.

rritorial". (8)

La idea de municipio en el pensamiento griego fué directamente socio-político, más no jurídico. Pues el Estado Griego -- contaba generalmente de una ciudad y sus campos circundantes. La ciudad no era un territorio, sino más bien un pueblo, un conjunto de ciudadanos.

Los griegos formaron el primer pueblo políticamente activo -- que aparece en la historia. Tenían una democracia cerrada en que se daba una sumisión recíproca de las autoridades a la soberanía del pueblo y del pueblo a las autoridades establecidas, sólo una minoría de habitantes ejercía el poder. La democracia que de ningún modo significó relajación de la autoridad del Estado, permitió a la ciudad griega ampliar su soberanía.

#### 1.1.2. Roma.

En Roma por vez primera, nos encontramos con la figura del municipio como institución jurídica. Para los romanos, Roma -- era "La Ciudad" por antonomasia, estaba por encima de las demás; la llamaban sencillamente urba (la ciudad).

Las ciudades incorporadas a Roma reciben el nombre de municipia. Obligados a verificar determinadas prestaciones (tributos y servicios militares), se caracterizaban los municipios por conservar su autonomía administrativa y sus magistrados.

El gobierno del municipio romano descansa primordialmente en la magistratura, los comicios y el Senado.

---

8. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ob. - Cit. Pág. 35.

4. Una legislación propia o igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo de Municipio.

Entre sus principales características podemos anotar: 1. El culto especial a sus dioses; 2. La configuración de una personalidad propia; 3. La organización derivada de la Lex Julia - Municipalis y de la Lex Rubria, en las cuales se establecía - que cada Municipio debía tener su Concejo, su Curia, sus comicios y sus magistrados; y 4. El establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

En Roma se "hicieron concretos tres tipos de Municipios: 1. - Los Óptimo jure, que gozaban del jus suffragii y el jus honorum, y se administraban de manera independiente; 2. Los Caerites, que tenían todos los derechos, salvo el jus suffragii y el jus honorum, es decir, tenían esencialmente derechos civiles, y como lo señala Jacques Ellul: "frecuentemente se administraban por sí mismos, recibiendo a veces, un praefectus de legado por Roma; estas eran las civitates sine, sufragio propiamente dichas"; y 3. Los llamados Aerari, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un praefectus que venía de Roma, cuyo nombramiento se hacía por los Comitia Tributa, ellos tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma". (9)

#### 1.1.3. España.

"Hablar sobre el Municipio en España, o más propiamente, sobre la Península Ibérica, es cubrir un gran espacio y un gran

---

9. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ob. - Cit. Págs. 56 y 57.

período, desde las épocas de la dominación romana hasta el final del Virreinato en la Nueva España. Sin embargo, es notorio que la naturaleza de nuestro trabajo sólo nos permite una visión panorámica del Municipio en tal ubicación". (10)

En la Península Ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo un sistema patriarcal, pues los jefes de las tribus decidían los asuntos cotidianos, mientras que los más importantes los resolvían -- las asambleas de tribus. En sus orígenes, muchas ciudades comenzaron a practicar el sistema hereditario de las magistraturas.

Como sabemos, es compleja la integración de una hipótesis sobre el origen del Municipio en España, debido a la gran cantidad de pueblos que habitaron la Península Ibérica en la época primitiva y posteriormente con la influencia surgida de la dominación romana, visigoda y árabe. Son múltiples las hipótesis que pretenden explicar el origen del municipio en España, por la dominación que tuvo de otros pueblos. Respecto a este punto, surgen dos interpretaciones sobre el municipio español: la primera, la de Savigny, A. Thierry y Eichhorn, que sostiene que una institución subsiste cuando a pesar de adoptar nuevos elementos, y por ende transformarse, conserva algunos de los suyos primitivos; y la segunda, de C. Hegel, Arnols y Laurent, que sostienen que la institución desaparece cuando pierde la forma; y en el caso del Municipio Español, en parte, inclusive desapareció su organización.

En nuestra opinión, "subsiste el Municipio en España aún después de la dominación visigótica. Los visigodos respetan, en

---

10. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. Pág. 47.

algún grado, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores; y al decir de Ott, ninguno de los demás - pueblos bárbaros imitó en tal grado como éste, las leyes romanas". (11)

Sin embargo, su desarrollo fué desigual para la totalidad de sus comunidades e instituciones, pero para fines de nuestro estudio fué a principios del siglo XIII, cuando resalta la figura jurídica del Municipio como unidad política de gobierno y administración, acentuándose la independencia municipal, -- aunque posteriormente tuvo etapas de decadencia por problemas de límites, por la venta de los oficios concejiles y por el exceso de centralismo, que trajo como consecuencia la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca.

Después de diversos acomodamientos que tuvo la institución y de que algunos gozaron de plena autonomía administrativa, --- otros no tuvieron un papel importante, debido a la rigurosa - organización feudal que imperaba. Ciertos autores consideran que fueron el siglo XII y parte del XIII la época de oro de los Municipios Españoles, debido al grado de autonomía que obtuvieron por parte del monarca, conocida como fueros comunales, que consistían en derechos y privilegios concedidos a algunos Municipios: igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, el vecino de un municipio se somete a los jueces - elegidos por él, participación política interna, elecciones - libres para los magistrados del consejo y responsabilidad de éstos. Principios que orientaron a la Institución Municipal hasta el siglo XVI, que al momento de la conquista de México ya era una institución refinada denominada al consejo municipal, ahora ayuntamiento o cabildo, con mayores funciones de las que antes tenía.

---

11. Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit. Pág. 48.

En todo consejo municipal precolonial, el consejo del Capulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían funciones ejecutivas.

El Calpulli estaba sujeto a los jefes Aztecas llamados Tlatoguis, quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y sus fueros, y muriendo dejaban sus señoríos a sus hijos o parientes.

El Teachcauh o pariente mayor, era el de más significativo rango. Como todos los demás funcionarios, debía ser miembro del capulli, persona prominente y hábil para defender y amparar a sus demás miembros.

En el teachcauh recaía la administración, en forma parecida a como la ejercen los alcaldes; administraba:

- a) El régimen comunal agrario.
- b) El trabajo de los miembros del calpulli.
- c) El producto de sus tierras.
- d) Cuidaba de la conservación del orden.
- e) De que se impartiese justicia.
- f) Del culto a sus dioses y antepasados.

Eran funciones del jefe militar del calpulli, las siguientes:

- a) Cuidar el adiestramiento de los jóvenes en el Telpochcalli.
- b) Capitanear a sus tropas en las batallas.
- c) En él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra, "la sagrada insignia del linaje".

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del calpulli, eran:

- Los Tequitlatos, encargados concretamente de dirigir el trabajo manual.

- Los Calpizques, recaudadores del tributo.
- Los Sacerdotes y Médicos Hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.
- Los Tlacuilos, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra, etc.
- Los Topiles, que ejercían oficios de gendarmería.

Era característico en los funcionarios del calpulli:

1. La duración de su encargo por toda la vida.
2. La deposición de su encargo, por el consejo, si daban motivo grave para ello.
3. El carácter electivo de sus designaciones.
4. La restitución electiva, que solo consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos de linaje.
5. La excepción respecto a los topiles, que no eran escogidos entre los jefes de familia.

Los Calpullis, "formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba "la participación de un mismo lenguaje dialectal", estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integraban la tribu". (15)

Se señalan como rasgos característicos de los calpullis, los siguientes:

- a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.

- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- c) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, -- símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- d) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- e) Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, -- costumbres, actividades, etc.
- f) Institución política con representantes del gobierno central y con alguna ingerencia en él.
- g) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos patrios.

Así pues, el Municipio en la época precolonial, "propriadamente dicho, no fué reconocido como forma de gobierno, pero es asombroso observar la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, así mismo, percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la llegada de los españoles". (16)

### 1.2.2. Epoca Colonial.

La conquista española propició, para efectos de organización

---

16. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ob. Cit. Pág. 87.

de la vida local, la introducción del Municipio como fórmula de denominio y colonización, ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, en abril de -- 1519, le asignó a Cortés la legalidad y legitimidad para em-- prender la conquista de las tierras mexicanas.

De esta manera, "la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes; por un lado, la incorporación de los -- autóctonos al marco municipal español, mediante la designa--- ción para ocupar cargos de alcaldes y regidores; por el otro, la fundación de ciudades o municipios españoles". (17)

De acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio - Hernán Cortés, se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, disponiendo lo siguiente:

- a) En cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.
- b) Los nombramientos debían hacerse el 1<sup>a</sup> de enero de cada año, bajo juramento.
- c) Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura.
- d) Se prohibió a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la Villa, después de treinta días de haber llegado.

---

17. Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y el Municipal de México. Libros de Texto. INAP 1a. edición. - México, 1985. Pág. 121.

- e) Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.
- f) La hortaliza, el pan y el pescado, se debían vender - precisamente en la plaza pública.
- g) Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa.
- h) Mientras se celebrara la misa, no debía haber tienda abierta.
- i) El consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado o solar.
- j) Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar al mismo, y registrado ante el escribano de la Villa.
- k) Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo, sin estar presente Cortés o su lugarteniente.
- l) El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabildo con voz y voto.

Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social local que, a la postre, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno.

"Más tarde a semejanza del municipio de la Vera Cruz, se fueron fundando nuevos ayuntamientos de los pueblos formados por españoles... de esta manera comenzó en México a establecerse el régimen municipal". (18)

---

18. Encinas Ezre, Genaro. El Régimen Municipal en México. -- Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1973. Págs. 28 y 29.

A lo largo de la Colonia, nuestro derecho legislativo criollo fué por ende, propiamente municipal. La facultad legislativa emanaba del municipio, constituyó especialmente el cuerpo de las ordenanzas municipales. Esta facultad de dictar sus ordenanzas municipales representó para los municipios un reducto de soberanía popular ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los cabildos. No obstante, quedan sujetas a revisión dichas ordenanzas, la iniciativa y la función legislativa para lo interno de la vida local se conservaban en todo su vigor, y tal cosa explica por qué fueron los ayuntamientos los que alentaron, contra la opinión de los otros órganos de gobierno, los primeros planes encaminados a lograr la independencia nacional en Hispanoamérica, cuando en 1808 faltó la cabeza metropolitana, fué en aquella ocasión cuando el Lic. Francisco Primo de Verdad dijera que la "soberanía reside en la Nación representada en todo el Reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los Tribunales Superiores que lo gobiernan y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía". (19)

Es importante señalar que el régimen municipal en la época colonial no escapó a las características de la administración patrimonial, es decir, hacer de los cargos públicos un patrimonio propio, con excepción de la ciudad de México, en donde desde 1528 se eligieron a los regidores.

Por disposición de Felipe III, el 30 de junio de 1620, se estableció la venta de regidurías a las personas capaces y convenientes, beneficiando a los descubridores, pobladores o a sus descendientes; así como también, en las ciudades y pueblos de españoles eran vendibles y renunciables los cargos de escribano de cabildo, los de número, alguaciles mayores, depo

---

19. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ob. Cit. -- Pág. 210.

sitarios y fieles ejecutores.

Para presentar una idea sobre la ubicación del municipio dentro de la estructura del gobierno colonial, antes de las ordenanzas de intendentes, podemos decir que se componía de una organización de tipo piramidal: en el vértice encontramos al virrey, quien regía el conjunto de los reinos y provincias de la Nueva España; el gobernador ocupaba el segundo escalón, -- pues tenía bajo su autoridad al conjunto de alcaldías mayores que era un reino o provincia; en el tercer escalón encontramos al alcalde mayor y al corregidor, quienes gobernaban el conjunto de municipios que formaban una alcaldía mayor; en el cuarto sitio se hallaba el ayuntamiento, que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual mandaba en un municipio cuya cabecera era ciudad o villa.

En relación a la administración del municipio, se derivan dos categorías de cargos: el de alcalde orginario, quien gobernaba un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de españoles o de españoles e indios, y la junta de caciques o indios nobles que regía un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de indios.

El Municipio Colonial era, "evidentemente, una institución -- que fué regulada por las ordenanzas de Cortés, las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias, -- las ordenanzas de intendentes, las leyes de Recopilación de Indias y la Constitución de Cadiz. No es de extrañar, entonces, que desde el municipio se levantaran voces independentistas que exigían mayor libertad y autonomía municipal". (20)

---

20. Gustavo Martínez Cabañas. La Administración Estatal y Municipal de México. Ob. Cit. Pág. 126.

### 1.2.3. Epoca Independiente.

"Después de tres siglos de virreinato, el Municipio se encontraba en completa crisis..., sus facultades eran muy limitadas y la autonomía les estaba vedada". (21)

En el ámbito jurídico general del naciente Estado mexicano, - el municipio tuvo poca consideración; así, en la Constitución de Apatzingán de 1814 se menciona "que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sig tema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduz ca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos". Ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824 se hace mención alguna a los municipios. La sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en los tiempos del gobierno centralista, disponía que los ayuntamientos fueran - popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento; en los lugares en que los había el año de -- 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos que existían 8000. El número de alcaldes, - regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y justas gubernamentales, sin que excedieran los síndicos de 6 y los - regidores de 12, respectivamente. Los ayuntamientos fueron - reglamentados por la ley del 20 de marzo de 1837, la cual colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la cadena que a través de subprefectos, prefectos y gobernadores, llegaba ha ta el presidente de la República.

Las bases de organización política de la República Mexicana, elaboradas por la Junta Nacional Gubernamental convocada por

---

21. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ob. Cit. Pág. 101.

Santa Anna, en 1843, hicieron más dependientes a los ayuntamientos en relación a las juntas, por la razón de que estas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal.

El Estatuto Orgánico Provisional expedido por Comonfort, en 1856, colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores. La Constitución Política de 1857, marginalmente, mencionó al municipio en relación a la contribución, a los gastos municipales y a la inscripción al padrón municipal. Esto es lo que podemos llamar a nuestro entender, un descuido, en breve síntesis de la historia constitucional del municipio en la época independiente, del municipio.

### 1.3. Conceptos y Teorías sobre el Municipio.

A continuación, haremos referencia acerca de los diferentes conceptos que ha elaborado la doctrina jurídica, así como de las diferentes teorías que tratan de explicar la figura jurídica del Municipio.

#### 1.3.1. Conceptos sobre el Municipio.

Según Teresita Rendón Huerta, el "Municipio es la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de Gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con los propios fines". (22)

Gabino Fraga sostiene que el "Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondien-

---

22. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ob. Cit. Pág. 13.

tes a una circunscripción territorial determinada". (23)

Para Serra Rojas, el Municipio es "la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano". (24)

Ochoa Campos entiende por Municipio, "la forma, natural y política a la vez de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular, el Municipio, en su interrelación con los otros poderes, ha de participar con su propia fisonomía, en vez de que, como imperativamente acontece a menudo, el Estado Nacional, mera superestructura, amengüe y aún ahogue su propio origen, o sea su base político social". (25)

Según Manuel M. Díez, "el concepto Municipal debe distinguirse del de Municipalidad. El Municipio de la idea de territorio, de población. Se ha definido en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad. La noción de Municipio, desde el punto de vista legal y positivo, es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países -- del mundo de distintas maneras, planteándose y resolviéndose su problema de un modo muy diverso.

La municipalidad es el organismo político y administrativo -- que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. Es -- creación de la ley y posee aquellos derechos que sus cartas"

- 
23. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975. Pág. 206.
  24. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial - Porrúa, S.A. Tomo I. México, 1974. Pág. 571.
  25. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ob. Cit. Pág. 14.

les acuerden expresa o incidentalmente para su indispensable existencia. La doctrina sostiene que en la época moderna no goza de amplia autonomía que tuviera en las ciudades-estados de la antigüedad o las ciudades libres medievales. Su radio de acción es más extenso, sus servicios son más importantes y técnicos, y su obra más eficaz, pero su origen político y administrativo está supeditado a un organismo superior del cual es parte integrante". (26)

Soto Alvarez, nos manifiesta que el Municipio "es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en -- sus intereses vecinales por un ayuntamiento. Es el modo más elemental de agruparse una comunidad social y políticamente -- en capas o estratos, y el germen de comunidades políticas más amplias y complejas (provincias, regiones, departamentos), -- constituyendo por ello la primera estructura del Estado". --- (27)

Manifiesta Garzaro que el Municipio es la "comu-idad de perso nas agrupadas corrientemente en familias, que viven en un mis mo territorio y colaboran para la satisfacción de sus necesi dades colectivas". (28)

Mendieta y Nuñez definen al Municipio "como la circunscrip--- ción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento". (29)

Por su parte, Miguel de la Madrid nos dice que el Municipio - "es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comuni-

- 
26. Díez, Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial -- Depalma. Buenos Aires, 1980. Pág. 178.
  27. Soto Alvarez, Clemente. Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos. Editorial Limusa, México, 1981. Pág. 195.
  28. Garzaro, R. Diccionario de Política. Editorial Tecnos, - S.A. Salamanca, 1977. Pág. 246.
  29. Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, 1985. Pág. 342.

dad política que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir el desarrollo integral.

El Municipio como célula política fundamental y escuela de la democracia. Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado, y Municipio. Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y federal". (30)

Robles Martínez nos dice que el Municipio "es una institución jurídica reconocida por el Estado, que por ende debe llenar -- los requisitos que éste imponga, los cuales, al analizar los -- conceptos y definiciones que ya hemos anotado, hemos visto que son la población, el territorio, el gobierno, y además, sus fi nes.

El Municipio Mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa". (31)

Finalmente, para el distinguido maestro Ignacio Burgoa, el Municipio "es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de Derecho Administrativo llaman descentralización por región. El Municipio implica en esencia una forma jurídico-política, según la cual

---

30. De la Madrid, Miguel. Exposición de Motivos correspondiente a la iniciativa y adiciones al artículo 115 Constitucional.

31. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. Pág. 73.

se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues como ella tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un Gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente ni existir fácticamente el Municipio". -- (32)

### 1.3.2. Alusión personal sobre conceptos del Municipio.

De los diversos conceptos del término Municipio que se han -- transcrito, cada uno de los autores toma diversas tendencias: sociológica, jurídica, política y administrativa. Incluso, -- algunos conceptos han sido superados. De los conceptos más -- completos, en nuestra opinión, son el del maestro Ignacio Burgoa y del maestro Reynaldo Robles.

Sin embargo, la doctrina acerca del municipio, como se aprecia, es abundante, muy sugestiva y rica en planteamientos interesantes. El municipio, por decirlo escuetamente, representa un concepto, que nos sirve para dar nombre a un fenómeno -- de la vida real, a un fenómeno en el cual nosotros intervenimos como parte de él.

Desde nuestro punto de vista personal, el estudioso del Derecho que quiera proponer una definición del Municipio, tiene -- que partir de los elementos que otorga nuestra propia Constitución Política Nacional, de lo contrario, caerá en las aproximaciones que normalmente son meras especulaciones.

En opinión del maestro Juan Ugarte, para dar una definición --

---

32. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ob. -- Cit. Pág. 852 y 853.

del Municipio, hay que tomar en cuenta los elementos que proporciona el artículo 115 Constitucional. En este sentido, -- nos afirma que "el artículo 115 de la Constitución mexicana -- no define al municipio. No lo define formalmente. Ciertamente. -- Sin embargo, son muchos los caracteres que se consagran: la -- libertad; la personalidad jurídica; su gran capacidad de --- obrar y servir; la democracia; es decir, su capacidad para -- autogobernarse, autoadministrarse como una instancia política administrativa y territorial.

Autores, sobre todo los mexicanos, coinciden en destacar los caracteres del municipio; de su libertad, de su gran autonomía, de su regionalismo de su democracia, caracteres todos -- ellos apropiados para configurar un recio y fuerte municipio, bastante próximo -- y esta es nuestra opinión personal -- a la comunidad perfecta, cuya doctrina se consagra en la Constitución de 1812, una constitución muy cercana a nosotros, por -- ser base (una de las bases) de nuestro constitucionalismo histórico". (33)

Para este autor, una definición acerca del Municipio debe contener los elementos que consagra el artículo 115 Constitucional, que son: a) El elemento poblacional, pues "el municipio será la base de la organización política y administrativa de los Estados y que ésta organización se llevará a cabo mediante la participación directa de las poblaciones respectivas. -- En este principio de organización política, de democracia popular en cada municipio se describe maravillosamente el papel que desempeña la población de los municipios mexicanos" (34); b) El elemento Territorial, ya "que nuestro Estado se formó -- efectivamente gracias a la voluntad positiva y expresa de los ayuntamientos; éstos hicieron a los Estados y éstos a su vez pactaron la formación del Estado federal mexicano..., porque

33. Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 1ª edición. México, 1985. Págs. 191 y 192.

34. Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Ob. Cit. Págs. 192 y 193.

este proceso de la formación del Estado Mexicano, es producto del contexto histórico, social y político de la época" (35); c) El Imperio, que es "otro elemento esencial al municipio -- formalmente, consiste en lo que la doctrina llama "organización", "autoridad", "capacidad", este elemento viene dado por el Estado o la ley". (36)

En este mismo orden de ideas, el maestro Robles Martínez, nos dice que para "integrar un concepto que describa con propiedad el Municipio, cómo es y para qué sirve, requerimos precisar sus elementos y características esenciales. Analizar los conceptos y definiciones que ya hemos anotado, aparecen elementos de existencia del Municipio, la población, el territorio y sus fines". (37)

Como primer elemento que propone dicho autor, es la población, pues el "municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población - de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad - de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia - de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser -- sólo un agregado humano, requiere estar organizada en una asociación vecindal.

Como segundo elemento, es el territorio, pues es ahí donde se asienta el Municipio... Dentro de dicho territorio se resuelven los propios problemas y las relaciones que trascienden -- del mismo, deberán resolverse en el círculo siguiente.

---

35. Ugarte Cortés, Juan. Ob. Cit. Pág. 194.

36. Ugarte Cortés, Juan. Ob. Cit. Págs. 194 y 195.

37. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. Págs. 68 y 69.

El Gobierno, como tercer elemento del concepto, se establece y regula por el orden jurídico, tanto del Estado federal que señala las bases fundamentales de su organización, como por el de la entidad federativa, quien respetando las normas anteriores concretiza e individualiza las características del propio gobierno municipal.

Y por último, los Fines, es decir, el Municipio tiene como fines, en primer lugar, preservarse y fortalecerse como institución. Por ello debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, mismas que fortalecerán su propia existencia.

En segundo lugar, debe satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos a través de la eficiente presentación de los servicios públicos que les son necesarios.

Y en tercer punto, debe pugnar por el desarrollo integral de la colectividad municipal, y a través de ésta, del Estado al que pertenece". (38).

Ahora bien, desde nuestro particular punto de vista, los elementos más sobresalientes del Municipio Mexicano son:

- a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política administrativa - el Municipio Libre.
- b) Cada Municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.
- c) No existe ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.
- d) Los Municipios tienen personalidad jurídica.

- e) Los Municipios tienen patrimonio propio.
- f) Los ayuntamientos tienen facultades para expedir los Bandos de Policía y Buen gobierno, los Reglamentos -- Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo a las bases que establezcan las Legislaturas de los Estados. Lo que se traduce en que tienen facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
- g) Los Municipios tienen a su cargo la prestación de algunos servicios públicos.
- h) Los Municipios administran libremente su hacienda y las legislaturas establecen sus ingresos.
- i) Reciben participaciones federales con arreglo a las bases, montos, plazos, que anualmente determinen las legislaturas de los Estados.

De las definiciones y elementos anteriores, consideramos que en la República Mexicana son pocos los espacios territoriales donde no está constituido algún Municipio, a excepción de la Ciudad de México, algunas islas, cayos, arrecifes, etc. Por lo que lo defino en los siguientes términos:

El Municipio Mexicano es el conjunto de habitantes, asentados en un territorio en nuestro país, con un órgano de Gobierno que posee personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene un carácter eminentemente político y administrativo, y sólo puede ser creado por la ley.

### 1.3.3. Teoría Clásica.

En este punto, y en los siguientes, trataremos acerca de las

teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del municipio.

Así pues, esta teoría (la clásica) ya ha sido superada en --- nuestro país, pero fué aceptada durante mucho tiempo y desarrollada por el maestro Gabino Fraga, que consideraba al Municipio como un organismo descentralizado por región. Sosteniendo que "la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (39)

En esta teoría se considera que es la forma más eficaz para la gestión de los servicios públicos y se contrapone con la organización centralizada. Se señalan dentro de esta teoría, cuatro caracteres fundamentales de la descentralización por región, "y son:

1. La existencia de una personalidad jurídica.
2. La concesión por el Estado de Derechos Públicos en favor de esa personalidad.
3. La creación de un patrimonio, cuyo titular es la propia personalidad jurídica, y
4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral". (40)

Fraga, considera que la Legislación Mexicana referente al Municipio, se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica, por lo siguiente: personalidad jurídica, municipio libre que constituye la base de la división territorial para su organi-

---

39. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 205.

40. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 207.

zación política y administrativa de los Estados de la Federación, administración libre de su Hacienda y Administración -- por un Ayuntamiento de elección popular directa.

Estas bases son las que hacen que se encuadre dentro de la -- teoría clásica, que ha señalado como esenciales la descentralización por región.

Esta teoría que considera al Municipio dentro de la descentralización administrativa por región, es duramente criticada -- por Acosta Romero, señalando que el Municipio "no se restringe únicamente a prestar servicios públicos, pues realiza también múltiples actividades políticas, administrativas y socio culturales; además, de que no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, por ser de elección popular directa y por gozar de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal". (41) Sosteniendo además, que debe estudiársele como célula político-administrativa, que es la base de la organización de las entidades federativas y por lo mismo, considera como anticuado el concepto de descentralización por región.

#### 1.3.4. Teoría que considera un Nivel de Gobierno.

La organización federal es diferente en todos los Estados. -- El Estado Federal Mexicano, por mandato Constitucional crea -- tres niveles de Gobierno, aunque no explícitamente. Para el Derecho Administrativo son tres esferas de competencia diversas: Federal, Estatal y Municipal.

La competencia municipal hasta 1982 no estaba delimitada, al-

---

41. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 382.

gunos artículos (3º, 27 fracción VI, 31 fracción IV, 36,41,73 fracción XXV, 117 y 130) que establecen atribuciones administrativas para el Municipio, pero en forma concurrente, con la federación y los Estados. A partir de la Reforma del artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983, se amplía y delimita la competencia que pertenece a los Municipios y que ninguna Ley del Congreso Local estará en contra de los principios que estipula el 115 de la Constitución Política Mexicana. Ratificando que existe la estructura político-administrativa fundamental que es el Municipio; constituyendo de esta forma las tres esferas de competencia que hemos señalado.

Esta teoría surge del artículo 40 y 115 Constitucional, que no ha sido totalmente desarrollada por los autores mexicanos, a excepción de algunos, que en su oportunidad veremos. El artículo 40 Constitucional establece:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Y el artículo 115 Constitucional menciona en su primer párrafo:

"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...."

Por lo que se deduce que el Estado Mexicano, es un Estado que se integra por entidades federativas y a su vez por Municipios.

Para confirmar lo que infiere de dichos artículos constitucio

nales, la maestra Rendón Huerta Barrera, únicamente se concreta a concluir del Municipio lo siguiente:

- a) No es un organismo descentralizado.
- b) No es un órgano que ejerza poderes concesionados.
- c) De facto es un ente autárquico territorial.
- d) De jure es y debe ser autónomo.
- e) Constitucionalmente es "libre".

Diremos..., que se despeja toda duda y confusión, si se parte de la base de que es el Municipio un nivel de gobierno. Efectivamente, es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un nivel de gobierno. Así, en nuestro orden normativo, tenemos tres entes -Federación, Entidades Federativas y Municipios-, que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas, pero no -opuestas". (42) Esta autora no desarrolla más esta teoría, sólo se concreta a lo que hemos transcrito.

El maestro Juan Ugarte, trata esta teoría de una manera más o menos extensa, partiendo de la iniciativa presidencial de la reforma municipal de 1983, señalando que "el municipio, afirma el texto presidencial, es uno de los tres niveles de gobierno en México; se reconocerían por tanto, el nivel federal, el nivel estatal y el nivel municipal.

Muy sugestiva nos parece esta apreciación de la iniciativa: - dice:

"... pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución, para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas

---

42. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ob. Cit. Págs. 136 y 137.

y económicas que deban corresponderles como primer nivel de gobierno, de manera tal que superado el centralismo que se ha bía venido dando a este aspecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios".

El municipio viene a ser, en opinión del texto transcrito, el primer nivel de gobierno; mientras que el segundo nivel co---rrespondería al Estado y el tercero a la Federación. La idea resulta atractiva, pero peligrosa.

Cuando la iniciativa está caracterizando al municipio como -- primer nivel de gobierno, da la impresión de involucrar al -- mismo tiempo las ideas de centralización o descentralización; así como las ideas correspondientes a nuestro sistema fede---ral". (43)

Apoya -Ugarte Cortés- lo anterior en la fórmula de descentra- lización que propone la iniciativa presidencial, derivada del postulado de Miguel de la Madrid, denominado "Descentraliza- ción de la Vida Nacional". Que trae aparejado el fortaleci- miento del federalismo y concluye este autor con lo siguiente: "La iniciativa, claro está, no pretende referirse a niveles - de gobierno soberanos, cuando está hablando de ese primer ni- vel de gobierno. Con todo, es cierto que cuando así se expre- sa, es porque quiere realizar la decisión política de inver- tir el proceso centralizador, para imprimir fuerza a las enti- dades periféricas; supongo que es, porque quiere recalcar la idea del municipio libre, que califica como una conquista de la Revolución Mexicana". (44)

Robles Martínez, aporta interesantes puntos de vista, acerca de esta teoría, al señalar que el "Municipio es un nivel de -

---

43. Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Ob. Cit. Págs. 39 y 40.

44. Ugarte Cortés, Juan. Ob. Cit. Pág. 42.

gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra Revolución mexicana.

Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencia; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los Municipios.

El Municipio es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en Municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el Municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional, es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la Revolución". (45)

Por último, nos señala este autor, que este nivel de gobierno como es el municipio, le corresponden de derecho poderes autónomos, es decir, como nivel de gobierno, es responsable no ante el Ejecutivo Federal, sino ante sus vecinos.

En cuanto a esta teoría, quien más hace énfasis en ella es -- Manuel Bartlett, en su comparecencia ante el Senado de la República para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, resultando la pretensión de implantar sistemas modernos de administración y distribuir mejor las competencias entre la Federación, Estados y Municipios. Este a su vez se apoya en lo dicho por el Presidente Miguel de la Madrid, donde señala los tres niveles básicos de gobierno, en la inteligencia de que "tenemos que enarbolar, con una posición de vanguardia, la demanda auténticamente municipal, para fortalecer a los ayuntamientos y para, de esa manera, cumplir el esquema revo-

---

45. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. Pág. - 146.

lucionario de tener tres niveles básicos de gobierno: el nacional, encontrándole ubicación o encomendándole el Gobierno Federal, lo que realmente tenga esta dimensión; el estatal, - para responsabilizarse de los estados libres y soberanos que han constituido la Federación mexicana, y el nivel municipal, que es la fórmula para integrar de manera más sólida la participación popular en las tareas, no sólo de un gobierno municipal que se integre a las grandes tareas del desarrollo nacional". (46)

Bartlett, en relación a esta teoría, básicamente sostiene lo siguiente: "La autonomía municipal es instancia de descentralización política, económica y administrativa, que guarda --- vínculos de coordinación con el Estado, fundados en bases locales y en la Constitución Federal. Este es el sentido del - federalismo que permite la unidad en la diversidad. Así como la federación estableció bases para delimitar las competencias locales, las legislaturas de los estados, en el marco de la - Ley Fundamental, establecen las bases que aseguren una auténtica autonomía municipal". (47)

Bartlett, después de haber hecho referencia a todo el mecanismo de la reforma y sus antecedentes, resalta lo siguiente: -- "Ahora, después de un recorrido intenso y extensivo por todo el país, en su campaña electoral, el Licenciado Miguel de la Madrid, conoció de grupos y sectores la demanda popular de -- revisar las órbitas de facultades de los tres niveles de gobierno para consolidar un federalismo más acorde con nuestro avance económico y social; de establecer pesos y contrapesos al ejercicio del poder, para que se beneficie el sistema en - su conjunto. De ahí el imperativo de fortalecer el desarro--

---

46. García Sánchez, José. El Municipio. Editorial Porrúa, S. A. México, 1986. Pág. 342.

47. Bartlett, Manuel. Citado por García Sánchez, José. El - Municipio. Ob. Cit. Pág. 344.

llo político de las comunidades municipales". (48)

### 1.3.5. Teoría del Estado Municipal.

El expositor de esta teoría es el maestro Ives de Olivera, -- quien sostiene que el "Estado moderno no puede ser centralizado. El régimen unitario no puede entender ya a un país de -- gran extensión territorial, porque el Estado Moderno tiene el deber de solucionar los deseos de la colectividad, asegurando le buenos servicios públicos, y la preservación de sus derechos políticos, individuales y económicos. No ha de concebirse al Estado Municipalista en sentido exclusivamente político o jurídico, sino integrando la ecuación financiero-económica de un pueblo, en reparto quitativo de la riqueza colectiva de la Nación". (49)

La teoría del Estado Federativo otorga el lugar a esta teoría del Estado Municipal. "Esta se fundamenta en la realidad de los hechos. La teoría del Estado federado es la descentralización de dos esferas: la teoría del Estado municipalista es la descentralización en tres esferas. En la teoría del Estado federado, la descentralización se produce entre la Unión - y los Estados miembros; la teoría del Estado municipalista se caracteriza por la descentralización de la Unión, de los estados miembros y de los municipios. En la teoría del Estado federativo, los Estados miembros son unitarios; en la teoría -- del Estado municipalista, las garantías fundamentales de la - autonomía política y administrativa de los municipios son establecidas por las constituciones estatales, y por tanto, -- por la Carta Magna". (50)

- 
48. Bartlett, Manuel. Citado por García Sánchez, José. Ob. - Cit. Pag. 349.
49. De Olivera, Ives Orlando Tito. Curso de Derecho Municipal. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1960. Pág. 62. Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita. Ob. Cit. Pág. 199.
50. Castro Nunes. Citado por De Oliveira. Pág. 57. Citado -- por Rendón Huerta Barrera, Teresita, Ob. Cit. Pág. 200.

En resumen, la Teoría del Estado Municipal, se fundamenta en las siguientes bases:

- a) Descentralización política y administrativa en tres órdenes: la Unión, los Estados miembros y los Municipios.
- b) Derecho otorgado a cada municipio de elaborar su Ley Orgánica, ejercitando el poder constituyente local.
- c) Fijar nuevas directivas doctrinarias, determinando -- tres esferas de funciones, armónicas e independientes; caracterizando el Estado municipalista, más descentralizado en el desdoblamiento de sus funciones que en el concepto del Estado Federal.
- d) Extensión del derecho de autonomía municipal, por medios constitucionales.
- e) Incompetencia de los Estados miembros para elaborar -- las leyes orgánicas de sus respectivos municipios. -- Esta función constituyente debe ser propia de éstos; o reformar la Constitución nacional estableciendo de modo claro y positivo el que cada Municipio ejerza -- legítimamente su poder constituyente local.
- f) Derechos de los municipios para abogar por medio de -- sus representantes políticos por medidas necesarias -- para asegurar la efectiva autonomía municipal. La -- teoría del Estado Municipal podría apoyarse con eficacia, en los regímenes constitucionales de Brasil y -- Norteamérica.

Esta teoría, propiamente es inadecuada e inadmisibles en nuestro sistema federal mexicano, pues genera anarquía y además --

de serias consecuencias en régimen como el nuestro.

Sin embargo, hay que hacer una observación, como señala la -- maestra Teresita Rendón, sobre esta teoría, y es acerca de la autonomía del municipio, porque asegura tan importante aspecto, como los siguientes:

- "a) La elección popular directa de los miembros del Ayuntamiento.
- b) La libre administración, propia en lo que concierne a sus intereses particulares, y especialmente:
  1. El ejercicio pleno de su competencia tributaria y en algunos supuestos, de su potestad tributaria.
  2. La organización de los servicios públicos locales.
- c) La elaboración por cada Municipio de su Ley Orgánica". (51)

1.3.6. Teoría que considera al Municipio como un Ente Autónomo.

"La autonomía de los municipios es el primer paso de la vida práctica de la democracia". (52)

La autonomía en términos generales, implica poder dependiente, aunque con libertad de acción en áreas que al otorgarse la -- autonomía han quedado fijadas. Una situación típica de auto-

- 
- 51. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Ob. Cit. Pág. 202.
  - 52. Vázquez, Juan N. Curso de Derecho Público. Tip. Literaria. México, 1879. Citado por Manuel González Oropeza. - Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. -- Año 1, Número 2. Mayo-Agosto. UNAM. 1986. Pág. 501.

nomía se encuentra en los Municipios. Estos gozan de autonomía dentro del Estado. El poder de que disponen es delegado del poder estatal. Los Estados en una Federación de estos -- gozan de autonomía, pero no de independencia.

En base a esta teoría, el maestro Tena Ramírez nos explica -- magistralmente que el "federalismo es un fenómeno de descentralización. El municipio libre también es un fenómeno de -- descentralización. Pero en este último, aunque el municipio se gobierna por sí mismo, sin embargo la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es ley que se dan a sí mismos los habitantes del municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del Estado. Carece, pues, el municipio de la autodeterminación legislativa, que es lo que caracteriza al órgano constituyente". (53)

La doctrina jurídica suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Se distingue así dicha competencia de la "soberanía", que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se difere<sub>n</sub>cia de aquélla por un dato de gran importancia. En efecto, mientras la soberanía consiste, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al -- mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es heterónomo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones Locales por la -- Constitución Federal. El artículo 41 dispone expresamente -- que las Constituciones Particulares de los Estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

---

54. Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. Ob. Cit. Pág. 42.

me en la constante e indebida intromisión de las autoridades locales en la integración y funcionamiento del Municipio. El problema económico se finca en que los gobiernos locales reducen considerablemente los ingresos de los Municipios". (55)

#### 1.4. El Municipio en las Constituciones del Estado de México (1827, 1861 y 1870).

Bajo este rubro, seguiremos el siguiente orden cronológico:

##### a) La Constitución de 1827.

Esta Constitución le otorga atribuciones al Congreso Local -- para ordenar el establecimiento o supresión de los Cuerpos Municipales y para dar reglas de la organización de los mismos. Así mismo, el territorio lo divide en Distritos, Partidos o Municipalidades.

En la parte segunda de la Constitución analizada, titulada -- "Gobierno Político y Administración de los Pueblos", señala -- que la Administración interior de los pueblos está a cargo de los prefectos, subprefectos y ayuntamientos. Una de las funciones de los prefectos era el que los ayuntamientos de su -- Distrito cumpliera con las obligaciones que les imponían las leyes. Para la creación de un ayuntamiento se requería de -- cuatro mil o más habitantes e incluso en las cabeceras de los partidos, aunque no contaran con esta cantidad de habitantes y en los lugares en que el Congreso juzgare conveniente. El ayuntamiento se formaba o se integraba de: alcalde o alcaldes, síndico o síndicos y de regidores nombrados por elección de -- vecinos de la municipalidad mediante electores (elección indirecta). Los requisitos que se necesitaban para ser alcalde,

---

55. Serra Rojas, Andres. Citado por Salvador Rocha Díaz. Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia. Editorial Porrúa, S.A. la edición. México, 1983. Pág. 272.

regidor o síndico eran: el de ser ciudadano en ejercicio de - sus derechos, mayor de 25 años o de 18 siendo casado, ser vecino de la municipalidad y poseedor de alguna finca, capital o ramo de industria bastante a mantenerle, saber escribir y - no podían serlo los que estén a jornal, los de la milicia per manente, los eclesiásticos, los empleados públicos, los magis trados, jueces y los subprefectos.

Los alcaldes se renovaban en su totalidad anualmente, los regidores y síndicos donde hubiera dos se renovarían por mitad - (la Constitución no señalaba la duración en el cargo de los - regidores y síndicos, pero se deduce que eran de dos años, -- porque se consigna que salían cada año los más antiguos). En tre las atribuciones que tenían los alcaldes, sobresale el de que eran conciliadores y conocían del juicio verbal de las de mandas civiles hasta cierta cuantía y las de carácter crimi-- nal (penal) sobre delitos o faltas leves, dictaban los conve-- niente sobre asuntos civiles mientras no hubiera litis. Los alcaldes eran los ejecutores de los acuerdos del ayuntamiento. Las obligaciones de los ayuntamientos eran: cuidar de la poli-- cía (seguridad), de salubridad y comodidad en su municipali-- dad, acordar las medidas de buen gobierno, auxiliar y prote-- ger las que se dirijan a la educación (instrucción pública y primeras letras), facilitar el desarrollo de la industria, -- agricultura y comercio, conservar las obras públicas de utili-- dad común, administrar los fondos municipales, informar anual-- mente al prefecto y auxiliar a los alcaldes a la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo ayunta-- miento.

b) La Constitución de 1861.

En esta constitución ya se concede la iniciativa de Ley a los ayuntamientos en lo que concierne a su localidad. También, - se cambia el término de prefecto por el de Jefe Político y en

**CPITULO II**  
**NATURALEZA JURIDICA DE LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO**

CAPITULO II  
NATURALEZA JURIDICA DE LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO

2.1. EL Municipio de 1917.

"La Constitución Mexicana de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vió el mundo en el siglo XX.

Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban determinadas por la barrera de la reglamentación jurídica; el movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una --- constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, - vivir y pensar". (56)

El decreto número 8 expedido en Veracruz por el señor Carranza el 26 de diciembre de 1914, inició la reforma municipal de la Revolución.

Desde el punto de vista jurídico, cabe preguntar si estaba o no facultado el Primer Jefe para realizar dicha Reforma Municipal. En atención a este problema nos inclinamos a pensar - de igual manera que el maestro Moisés Ochoa, al señalar que - lo "significativo es que, para Carranza, la medida de mayor - urgencia haya sido la relativa al régimen municipal, al que - consagró su primer decreto reformista.

En 1916 pudo reunirse en Querétaro, el Congreso Constituyente. Una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dió lectura al proyecto presentado por Don Venustiano Carranza...". (57)

- 
56. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición. México, 1983. Pág. 21.
57. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial -- Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1985. Pág. 320.

"Del mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro, queremos destacar la parte que le dedicó al Municipio, ya que Carranza fué uno de los revolucionarios que más concretizó las soluciones del problema municipal". (58) Estableciendo las bases más importantes en que se desenvolvería el Municipio Mexicano.

En el mensaje del 1° de Diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza, al Constituyente en relación al Municipio señaló: -- "El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las -- grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad bases racionales que le permitan cumplir su cometido de una manera bastante aceptable". (59)

El proyecto original del artículo 115 de Carranza, decía a la letra: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la -- forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. "La Comisión de Constitución le adicionó en los términos siguientes: "En el artículo 115: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de go

- 
58. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A. la edición. México, 1987. Pág. 102.  
 59. Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Perifoneo Unico, 1917. Tomo I. Pág. 274.

bierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes: 1. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; 2. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezcan las leyes. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

Las discusiones en torno a la libertad municipal, su capacidad económica y la resolución sobre los conflictos de competencia fueron altamente debatidos. En el seno del Constituyente de 1917 se discutió prolijamente acerca de la subsistencia económica de los municipios, disponiéndose en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, concederles su autonomía. Igualmente, en dicho órgano deliberadamente se discutió la necesidad de otorgar a los municipios de los arbitrios suficientes para hacer frente a los servicios públicos que les compete prestar; fué así que en el primer dictamen presentado al Congreso Constituyente el día 20 de enero de 1917 por la Segunda Comisión; integrada por los constituyentes Paulino Machorro - Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, se propuso que los municipios recaudaran la totalidad de los impuestos, tanto estatales como municipales, estableciéndose tan solo la obligación para éstos de aportar las cantidades que para la satisfacción de los gastos públicos de los Esta--

dos, les fueron fijadas por las legislaturas locales; así mismo, se proponía que la resolución de las discrepancias en materia tributaria surgidas entre el Estado y los Municipios sería facultad exclusiva de la Suprema Corte de justicia de la Nación. Después de haber sido largamente discutido el proyecto presentado por dicha comisión, él mismo fué retirado y en su lugar se estableció otro, suscrito por la misma comisión. Mediante esta nueva proposición, el Estado debería entregar - al municipio una cantidad no menor de 10% de los ingresos totales recaudados en su suscripción territorial, estableciéndose se además, que en cada caso de que surgiera alguna discrepancia entre el municipio y el poder ejecutivo del Estado, la misma sería resuelta por la legislatura local, y si lo fuera entre el municipio y la legislatura, sería el Tribunal Superior del Estado el que resolviera dicha cuestión. Este segundo proyecto contó con el voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, en él se sugería que las controversias entre los poderes del Estado y el municipio debería ser resueltas por el Tribunal Superior de Justicia, además de no precisarse un porcentaje mínimo de los impuestos que serían entregados a los municipios. En los diversos proyectos de las comisiones del Congreso, se había propuesto algunas formas de solución a este tipo de conflictos; proponiéndose la intervención, ya de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en su caso, del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad Federativa. Sin embargo, la premura con la que finalmente se aprobó este precepto, hizo que tan importante cuestión quedara fuera del texto constitucional, persistiendo aún tal omisión.

Finalmente, el artículo 115 se redactó de la manera siguiente: "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 si-

güentes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del Estado;
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipales; y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. "El artículo -- fué aprobado con 88 votos a favor y 62 en contra, lo que demuestra la inconformidad de varios diputados, - en relación a que se le asignó una libertad política, económico y administrativa incompleta.

De cualquier forma, "y aún a pesar de sus defectos, es encomiable la inclusión del Municipio, -afirma Rendón Huerta- propuesta por Don Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro; ya que al tener cimiento constitucional - esta noble institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país". (60)

Actualmente, la institución política del Municipio está plenamente reconocida por nuestra Carta Magna, otorgándole además una importancia constitucional de extraordinaria fuerza, dado que nuestra Constitución Mexicana para el Municipio constitu-

---

60. Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1985. Pág. 116.

ción comunal: esta característica natural de todo municipio - adquiere una singular importancia dentro de nuestra composición política y democrática, pues de esta forma, el Municipio se vertebra como una fundamental institución dentro de la organización política mexicana en su conjunto". (62)

El Municipio ha jugado un relevante papel histórico en las -- más frontales luchas de la libertad y la democracia, por ello, la gran conveniencia de saber la esencia del Municipio en la Constitución Mexicana de 1917 además de saber a fondo, no sólo los elementos esenciales de la naturaleza jurídica, política y administrativa del Municipio Mexicano como institución política, sino además, el estudio histórico del Municipio, -- pues es precisamente la historia la que nos revela las grandes luchas que ha sostenido el Municipio para la construcción de las relaciones democráticas del futuro de nuestro país.

## 2.2. Los Debates del Constituyente en Relación al Artículo - 115 Constitucional.

Uno de los artículos más discutidos de la Constitución Mexicana, en el Constituyente de 1917, lo fué el 115, la gran novedad respecto a la Constitución de 1857 es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la Administración Pública y Municipal de los Estados, en consecuencia del país. Existieron diversas iniciativas que se turnaron a Comisión y se trató de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal. Las iniciativas, en relación a este Artículo, tuvieron tres reglas fundamentales:

---

62. Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. 1a. edición. -- México, 1988. Pág. 242.

- I. La que se refiere a la independencia de los ayunta---  
mientos;
- II. A la formación de su hacienda, que consideraban, de---  
bía ser independiente; y
- III. El otorgamiento de personalidad jurídica para que pu---  
diera contratar, adquirir, defenderse, etc.

El Constituyente del 17 estaba conciente de que los munici---  
pios habían estado en un largo período de olvido en su carác---  
ter de Instituciones y que la debilidad de los mismos los ha---  
bía hecho víctimas de ataques de autoridades más poderosas,  
por lo mismo debían de ser protegidos por medio de disposicio---  
nes constitucionales, condición sine qua non, lo era el garan---  
tizarle su hacienda y su independencia.

Originalmente, se creyó bueno dar competencia a la Suprema --  
Corte de Justicia de la Nación para resolver sus cuestiones -  
hacendarias, en las controversias que surgieran entre el muni---  
cipio y los Poderes del Estado, que finalmente no llegó a cris---  
talizarse.

La fracción más discutida del artículo 115 en el Constituyen---  
te, lo fué la fracción II. Grandes personalidades intervinie---  
ron en su análisis y discusión.

Heriberto Jara, diputado integrante de la comisión que redac---  
tó el proyecto, defendió sus puntos de vista acerca del Muni---  
cipio.

Después de afirmar que la comisión interpretó los programas -  
revolucionarios para darle libertad a los Municipios, señaló:  
"No se concibe la libertad política cuando la libertad econó---  
mica no está asegurada..." "Al Municipio se le ha dejado una

libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al -- cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos -- decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes... si no damos -- por un lado la libertad política, y si alardeamos que los ha amparado una revolución social y que bajo ese amparo se ha -- conseguido una libertad tan importante y se ha devuelto al municipio, lo que por tantos años se le ha arrebatado, seamos -- consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una -- parte y la restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no será efectiva, quedará simple-- mente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítu-- lo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo". (63)

También el diputado Rafael Martínez de Escobar, habló en con-- tra del proyecto de la fracción II, porque, según él, el pro-- yecto era aparentemente propiciador de la libertad municipal, ya que el Municipio recaudaría todos los impuestos, pero en -- el fondo, con la facultad que se le da al Estado para nombrar vigilantes que supervisarán las recaudaciones y su contabili-- dad, se establece "una intervención directa e inmediata del -- Estado sobre el Municipio, que sólo significa subordinación a los Ayuntamientos del Estado... la base de la libertad admi-- nistrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen su-- bordinada la acción de los Estados, por eso me opongo a la -- fracción II del artículo 115". (64)

- 
63. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. Editado por la Comisión Nacional para la celebra-- ción del Sesquicentenario de la Proclamación de la Inde-- pendencia Nacional y el Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1970. Págs. 878 y 879.
64. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. Ob.Cit. Pág. 881.

Así mismo, cuestionó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado, argumentando que era mejor que conociera de esos conflictos la legislatura local o el Tribunal Superior de Justicia, para no centralizar.

"Por lo que respecta a la intervención de la Suprema Corte, para la resolución de los conflictos económicos, señala que no puede ser la legislatura, ya que ésta es la encargada de señalar al Municipio la cantidad con que deberá cooperar para los gastos del Estado y, por lo tanto, pudiere tener interés". (65)

El diputado Lizardi, señaló que si los Ayuntamientos no tienen libertad económica, si los Ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres; propuso que la ley dijese: "Los Municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local, pero suprimiendo la palabra todo, porque podría suceder que a un Estado le conviniese un sistema, a otro Estado otro sistema hacendario". (66)

El diputado Calderón propuso que la legislatura del Estado señale el ramo de la riqueza que deba gravar el Municipio y la que sea propia del Estado, que cada quien mande en su oficina de rentas, así las "dificultades del Estado se resolverán dentro del Estado; de otra manera nuestra República no será federal; será un conglomerado de Municipios en el campo económico, que ocurrirán a México ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación". (67)

- 
65. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. Pág. 107.  
 66. Diario de los Debates. Ob. Cit. Pág. 884.  
 67. Diario de los Debates. Ob. Cit. Págs. 887 al 889.

El diputado Avilés apoyó el proyecto comentado que los Municipios señalaban los mismos gravámenes que los Estados, puso -- por ejemplo el Estado de Sinaloa, en donde todas las contribuciones que cobra el Estado, también las cobra el Ayuntamiento, por lo tanto, si se cobran las contribuciones sólo por el Municipio, será más cómodo porque los gastos de recaudación disminuirán y se evitarán molestias a los causantes.

Sin llegar a una conclusión ese miércoles 24 de enero, se reservó la fracción II del artículo 115 para su votación.

El jueves 25 de enero de 1917 se presenta un nuevo proyecto - elaborado por la Segunda Comisión de Constitución, que era como sigue: "La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del Municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios, es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la ley.

Si el municipio depende económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

Proyecto para la Fracción II del artículo 115.

Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de la siguiente manera:

1. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, - que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
2. Una suma que el Estado integrará al Municipio y que -- no será inferior al 10% del total que el Estado recaude para sí, por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios, que por la nueva organización municipal, pasen a ser resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dicho servicio.

Si con motivo de los derechos que concede a los Municipios -- este artículo sugiere algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura correspondiente, quien oirá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar dos representantes para que concurren a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

Si el conflicto fuere entre la legislatura y el Municipio, conocerá de él, el Tribunal Superior del Estado, en la forma -- que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos, a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad. (Sala de Comisiones. -Querétaro de Arteaga, 28 de enero de 1917. Paulino Machorro Narvárez. Arturo Méndez-) (68)

El diputado Jara sostuvo las siguientes críticas en relación a la fracción II del artículo 115 Constitucional, como miembro de la Comisión:

- a) Que se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los Estados para que allí sean revisados.

- b) Las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio son para fomentar el desarrollo del municipio, en las obras de más importancia, que den mejor resultado, que más se necesite y sus habitantes son los -- más interesados en el desarrollo de su municipio.
- c) Que el Gobierno del Estado no sea ya el papá que teme roso de que el niño compre una cantidad exorbitante -- de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le han dado y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamas. Los municipios no deben de estar en esas condiciones.

Otros Constituyentes se manifestaron en contra de dicha fracción II, aduciendo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio. Esta corriente fué la que prevaleció para que no intervinieran las entidades federativas en la vigilancia de la contabilidad de cada municipio, por que se -- consideró que se podría subordinar los ayuntamientos al Estado. No faltaron algunos que deseaban un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder. En esa misma época en el Estado de Michoacán se dió una ley -- estableciendo que los municipios cobraran todas las rentas y de ahí contribuirían con una parte para los gastos del Estado, esto también se propuso en el Constituyentes para que se aplicara en toda la República. Otros constituyentes juzgaron a -- los municipios perfectamente incapaces de establecer un sistema hacendario municipal. El diputado Calderón ya señalaba -- que pesan sobre el pueblo mexicano impuestos de distintas clases, un cúmulo de impuestos exagerados que están exasperando a los contribuyentes. Además de diversos impuestos estatales como la patentes (ahora licencia), sobre las ventas, el timbre, que también cobra el municipio. A esto se agrega que al pagar el contribuyente al Estado, la federación, en esa época,

con el voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilarío Medina; en él se sugería que las controversias suscitadas entre los poderes del Estado y el Municipio deberían ser resueltas por el Tribunal Superior de Justicia, además de no precisarse un porcentaje mínimo de los impuestos que serían entregados a los Municipios.

Posteriormente, el Constituyente Ugarte expresó que a efecto de no desviar la organización política de los Estados, según la cual los municipios deberían acatar las leyes que les votaban las legislaturas locales y además por considerar que el poder ejecutivo era quien en su caso debería hacer cumplir las leyes y sentencias, propuso que los municipios integraran su hacienda con base en las contribuciones que les fijasen las legislaturas de los Estados, las cuales se expresaba, debería ser las suficientes para la satisfacción de sus necesidades, propuesta que al final fue aceptada; debido a las limitaciones de tiempo, dicho órgano deliberadamente omitió referirse a los recursos y tribunales competentes en caso de controversia entre los municipios y los otros dos niveles de gobierno. Finalmente la fracción II del artículo 115 Constitucional quedó así: II. 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 las suficientes para atender a las necesidades municipales.

### 2.3. El Desarrollo Municipal a la luz de las Reformas del Artículo 115 Constitucional de 1928 a 1983.

El artículo 115 Constitucional regula la organización de los Estados de la Federación, postula al Municipio Libre como base de división territorial y su organización política y administrativa. "Además, regula algunos aspectos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de los Estados como son, el ---

término para el gobernador del Estado que no podrá exceder en 6 años, que deberá ser electo directamente y que no podrá ser electo en forma absoluta, regula el número de diputados en cada Estado, establece la no reelección, pero sólo en forma relativa, ya que sólo prohíbe para el período inmediato, dispone que deberá haber diputados de minoría. Quintana Roldán -- señala que este artículo ha sido ocho veces reformado". (70)

Estas reformas son como siguen, en forma cronológica:

1. La primera reforma no tuvo vinculación con el municipio, se efectuó para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado, pero que en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928).

Importante comentario nos dice el maestro Diego Valadés, acerca de esta reforma en los términos siguientes: "El General Alvaro Obregón, autor de la iniciativa, siendo candidato a la Presidencia de la República en 1928, subrayó que era necesario reducir el número de diputados federales y, paralelamente, el de los locales, pues en muchos casos las Legislaturas Locales "guardan mayor des

---

70. Quintana Roldán, Francisco. Comentarios al Artículo 115 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 280. Citado por Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit. Págs. 112 y 113.

proporción en relación con las posibilidades económicas - de los habitantes de los Estados respectivos, que el Congreso Federal en relación con los intereses nacionales". Por eso "la reforma que con los Estados se relacione, se concreta a otorgarle una facultad constitucional para que ellos puedan, cuando lo juzguen indicado, hacer las reformas de sus Constituciones locales, limitando el número de sus representantes a las necesidades que la lógica y su capacidad económica les aconseje". (71)

2. La segunda reforma aparece en 1933, fué adicionado un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 Constitucional. De acuerdo con esta adición, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos designados popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que hubiesen accedido al cargo por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, no podrán ser elegidas para el período inmediato, y todos los funcionarios mencionados que tuvieran el carácter de propietarios, tampoco podrán ser elegidos para el siguiente período con el carácter de suplentes; pero los que tengan el de suplente sí podrían ser elegidos con el de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio. (Diario Oficial del 29 de abril de 1933).
  
3. Por lo que respecta a la fracción III, también hubo modificaciones en 1933. "La parte final del párrafo 2° pasó a constituir un párrafo 3°, y se estableció simplemente, -- que la duración de los gobernadores en su encargo no sería superior a cuatro años. Llama la atención que, en todo caso, no se haya ampliado el período de los gobernado-

---

71. Valadés, Diego. La Constitución Reformada. UNAM. 1a. edición. México, 1987. Pág. 176.

res a seis años, tal como se había hecho con el período presidencial desde la reforma correspondiente de 1928". (72) (Diario Oficial del 8 de enero de 1943).

4. La cuarta reforma, fué de importancia básica en la historia del país, por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votada". Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana. (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947)

La maestra Aurora Arnáiz ofrece una explicación sociológica de la reforma: "En la postguerra de 1945, el agro mexicano quedó desmembrado debido al éxodo de braceros a los Estados Unidos. Permanecieron en los pequeños pueblecillos y en las demarcaciones, mujeres, niños y ancianos. La mujer no solamente suplía al hombre en el desempeño de las tareas agrícolas, sino que además, participaba en las asambleas de la comunidad. Concretamente, integraba los ayuntamientos y había de participar en reuniones con otras instituciones de la demarcación. Es decir, hubo de asumir mandatos y representación política". (73)

5. La quinta reforma del artículo 115 está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma suprimió al pá-

- 
72. Valadés, Diego. La Constitución Reformada. Ob. Cit. Pág. 176.  
 73. Arnáiz, Aurora. Condición Jurídica de la Mujer en México. UNAM. México, 1975. Pág. 59. Citado por Valadés, Diego. Ob. Cit. Pág. 175.

rrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución Mexicana, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales. (Diario Oficial del - 17 de octubre de 1953).

6. La sexta reforma, adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano. (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976).

En esta reforma se adicionó las fracciones cuarta y quinta con el "objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo - tercero del artículo 27 Constitucional sobre la regulación de asientos humanos y desarrollo urbano, quedando de la siguiente manera:

Fracción IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los -- centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

Fracción V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley federal sobre la mate-

ria". (74)

7. La séptima reforma, adicionó el artículo 115 aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaciones y legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes, esto -- con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático, dándole participación a las minorías. (Diario Oficial -- del 6 de diciembre de 1977).
  
8. La octava y última reforma al artículo 115 Constitucional, cambió sustancialmente el contenido del artículo, dividiéndolo en diez fracciones de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y una más reglamenta -- cuestiones de los Estados. (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983). A esta reforma es a la que me avocaré -- para su estudio y análisis en el capítulo siguiente.

---

74. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Ob. Cit. Pág. 115 y 116.

**CAPITULO III**  
**ANALISIS EXEGETICO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL**

CAPITULO III  
ANALISIS EXEGETICO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

3.1. Texto anterior al de 1983 y Texto Vigente del Artículo -  
115 Constitucional del 3 de febrero de 1983.

Por su importancia documental, reproducimos a continuación el texto anterior al de 1983, y el texto vigente del artículo 115 de nuestra Constitución Política Mexicana, como fué publicado con sus reformas y adiciones por el "Diario Oficial" del 3 de febrero de 1983.

TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA

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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán

ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

- II. 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 las suficientes para atender a las necesidades municipales.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales 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 aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a). El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.
- b). El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en

los dos últimos años del período. 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. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. Los diputados suplentes a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas 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 300,000 o más habitantes.

- IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo 38 del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.
- V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, -

en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

#### EL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL REFORMADO

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para 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 inter media entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los -- ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, - no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las per sonas que por elección indirecta, o por nombramiento o de-- signación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan - estado en ejercicio. Las legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán sus-- pender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por - alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siem pre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficien-- te para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su -- juicio convengan.

Es caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

- III. Los municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas determinen, según las

condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las -- contribuciones a que se refieren los incisos a) y c),

ni concederán exenciones en relación con las mismas. -- Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados 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.

- V. 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 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 reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.
- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de

dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
- VIII. De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, 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 todos los Municipios.
- IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. -- Los Municipios observarán estas mismas reglas, por lo -- que sus trabajadores se refiere, y
- X. La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de -- obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman -- la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Por decreto de fecha 17 de marzo de 1987, las fracciones IX y X del artículo 115 Constitucional fueron derogadas y su contenido se traslada al artículo 116 Constitucional y la fracción VIII quedó de esta forma:

"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 esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".

De esta forma, las reformas del 3 de febrero de 1983, afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio.

### 3.2. Análisis de las Fracciones del Artículo 115 Constitucional.

Durante el desarrollo de este rubro, no se transcriben las -- fracciones, por estar contenidas en el apartado anterior, así que únicamente citaremos la denominación de la fracción y pro-- cederemos a su análisis.

#### a) FRACCION I

Con la reforma del 3 de febrero de 1983 al Artículo 115 Constitucional se introdujo en la fracción I, la posibilidad de -- que las Legislaturas locales puedan suspender, o en su caso, dictar que ha desaparecido el Ayuntamiento de algún Municipi--- pio. Los comentarios a "estos supuestos son básicos, pues im-- pactan a lo más esencial de la Institución del Municipio Li-- bre y el comportamiento futuro de nuestro federalismo". (75)

---

75. Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. la edición. -- México, 1988. Pág. 263.

A esta fracción se le adicionaron tres párrafos, a través de éstas adiciones, se le incorporan funciones políticas a las - Legislaturas de los Estados, se pretende principalmente establecer criterios uniformes en cuanto a suspensión, desaparición o revocación de Ayuntamientos o de sus miembros, con esto se persigue proveer a la ciudadanía, por conducto de sus - representantes populares (los diputados locales), de una instancia que les permita revocar su confianza a algún Ayunta- - miento electo; dando con esto, mayor seguridad a los ciudadanos para exigir a sus gobernantes que cumplan con sus obligaciones.

Así pues, la "nueva fracción I aporta soluciones claras y terminantes:

- a) Sólo los Congresos Locales (no los gobernadores) podrán - suspender a los Ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo individual, o revocar el mandato a éstos;
- b) La desaparición de ayuntamientos, como órganos colegiados sólo tendrán efectos declarativos y no constitutivos;
- c) Estas determinaciones procederán por causa grave establecida legalmente y las Legislaturas tendrán que votarlas - por mayoría de las dos terceras partes;
- d) Esta mayoría calificada, tomando en cuenta el ausentismo usual, puede permitir que los diputados de la oposición - coadyuven a impedir que prosperen decisiones antidemocráticas, propuestas por el Ejecutivo, por una equivocada -- concepción de la disciplina de partido, y
- e) El procedimiento congresional deberá ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento garantía de audiencia.

La fracción I señala la secuencia para sustituir a los ediles y Ayuntamientos, en su caso:

- 1° Entrarán en funciones los suplentes;
  - 2° Se convocarán a elecciones, y
  - 3° Se designará un consejo municipal de entre los veci nos. Todo ello según lo marquen las leyes locales".
- (76)

Cabe hacer mención que las adiciones a esta fracción se deben en gran parte a que varias constituciones locales se establecía la facultad, a los gobernadores y en algunos casos a las legislaturas locales, de suspensión o desaparición unilateral de Ayuntamientos o de sus miembros, de esta manera agredían - en forma directa la libertad municipal.

Es notable y trascendente en la vida municipal esta fracción, porque trata de precisar las hipótesis de la suspensión, desa parición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus -- miembros, el principio fundamental que se trata de introducir en estos párrafo es la seguridad jurídica de los gobernados y de sus representantes, utilizando otras figuras, como son - quórum, garantía de audiencia y participación de suplentes.

#### b) FRACCION II

Esta fracción inviste a los Municipios de personalidad jurfdi ca para todos los efectos legales. Esta investidura de rango constitucional tiene su expresa traducción en el sentido de - un pleno reconocimiento al Municipio como ente público, como órgano titular de potestades públicas, pero con la clara limi tante de que el ejercicio de sus potestades públicas depende

---

76. Ruíz Massieu, José Francisco. El Nuevo Artículo 115. Nue vo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, -- S.A. 1a. edición. México, 1983. Pág. 256.

en gran medida de las Legislaturas de los Estados, por ser -- éstas quienes emiten las leyes orgánicas de los Municipios y quienes señalan las contribuciones que podrán recibir.

Se ratifica la personalidad jurídica del Municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio. De esta manera el Municipio es eminentemente territorial al establecer la Constitución Política Mexicana que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

En lo que se refiere a su segundo párrafo, se precisa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siguiendo las bases normativas que establezcan las Legislaturas Locales. -- Esta adición responde a la necesidad de establecer un marco jurídico regulador de la actividad de los ayuntamientos, debido a que no existía coherencia para la reglamentación municipal, incluso algunos Estados determinaban que las Legislaturas Locales deberían aprobar los Bandos o reglamentos administrativos de los ayuntamientos y con esto se dañaban gravemente la autonomía municipal. Aquí se dividió la doctrina, algunos dicen que esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto, no adquieren el rango de leyes en sentido formal; tampoco simple y llanamente de reglamentos autónomos, -- sino simplemente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

De igual manera que el maestro Nozari Morlet, considero que la aplicación de la fracción II del precepto constitucional en estudio "ha sido satisfactoria por lo que los ayuntamientos actualmente ya se han dado sus propios bandos de policía

y buen gobierno y han elaborado toda una serie de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que les permiten reestructurarse administrativamente y adoptar las normas que tienen aplicación práctica en cada localidad. Los criterios y las conductas aplicadas son más adecuadas a la realidad política y social y se supera, afortunadamente, la imposición - de lineamientos con una mentalidad completamente distinta a - la que debe prevalecer. El resultado, por lo consiguiente en este aspecto, es ampliamente positivo". (77)

c) FRACCION III

En esta fracción, la reforma precisa los servicios públicos - mínimos que los municipios tendrán a su cargo, mismos que enu - mera. En virtud de este precepto, es que reconquista el ámbi - to de actividad administrativa que incumbe al municipio, al declarar de manera concluyente, que este tipo de servicios -- los tendrá a su cargo los Ayuntamientos, y que sólo por excep - ción y cuando sea necesario, los prestarán con el concurso de los Estados. Salvedad que era prudente añadir, dado el esca - so desarrollo y potencialidad económica de muchas comunas. - Independientemente de lo anterior, la disposición Constitucio - nal deja también abierta la posibilidad para que los munic - ipios enriquezcan su actividad, al indicar que las Legislatu - ras Locales, podrán agregar a los anteriores, otro tipo de -- servicios que estimen puedan prestarse con eficacia por aque - llos organismos.

La dotación de servicios públicos municipales, hace necesario que este ámbito de gobierno, modifique y adecúe su estructura administrativa, orgánica y funcional y para ello, se hace per - tinente que los municipios se apoyen en la creación y fomento

---

77. Nozari Morlet, Eduardo Arturo. La Reforma Constitucional de 1983 y la Realidad Municipal. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Año I. Número 2. --- Mayo - Agosto de 1986. Pág. 570.

de empresas paramunicipales y organismos públicos descentralizados municipales, con objeto de atender satisfactoriamente - la prestación de esos servicios a la comunidad. Es conveniente también buscar nuevas fórmulas, para generar recursos y hacer posible las metas de autofinanciamiento en el ramo de la obra pública municipal; en materia política, debe instrumentarse las reformas procedentes para aumentar el número de regidurías y habrá tantas como servicios públicos preste el municipio; en materia jurídica, se hace necesario la formulación de leyes y reglamentos que regulen los diferentes servicios públicos, así como lo reglamentado con el desarrollo urbano.

En nuestro particular punto de vista, "uno de los dilemas que con mayor frecuencia y dramatismo han enfrentado los municipios, es el relacionado con la prestación de servicios públicos a los ciudadanos; resulta evidente que de los beneficios que ofrece el estado a sus naturales (pobladores habitantes), ninguno es tan básico y esencial como los que integran los -- servicios públicos de una población. Anteriormente, por la -- imprecisión constitucional sobre cuáles servicios públicos le correspondían al municipio y por la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de dichos servicios fueron abolidos por los gobiernos locales y de la Federación.

Por eso, en la exposición de motivos señala, con acierto, que la diversidad de los municipios del país y la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, dieron la pauta para que se precisaran, de una vez -- por todas, los servicios públicos mínimos que debe tener un -- municipio". (78)

---

78. Hernández Gaona, Pedro. Servicios Públicos Municipales. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. -- UNAM. Año I. Número 2. Mayo - Agosto de 1986. Pág. 753.

## d) FRACCION IV

De esta fracción se derivan los derechos del Municipio frente a la Federación y al Estado del que forma parte, en materia hacendaria.

Esta nueva reforma constitucional establece por vez primera los ingresos a que tendrán derecho los municipios. No obstante las deficiencias que se han detectado, y que son superables, se ha hecho un gran avance al determinar qué ingresos les corresponderán. Con ello se logra que los ayuntamientos tengan de antemano conocimiento de qué ingresos tendrán derecho a percibir, lo cual elimina la incertidumbre que imperaba en el texto constitucional anterior, que señalaba únicamente que los municipios percibirían las contribuciones que autorizaban las legislaturas de los Estados.

En este orden de ideas, los ingresos a que tienen derecho los ayuntamientos, de conformidad con la reforma son:

1. Ingresos obre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
2. 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 estatales.
3. Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Como se observa, la reforma establece que la Federación pagará a los municipios las participaciones federales. Sin embar

go, la Ley de Coordinación Fiscal asienta que las participaciones se entregarán a los municipios por conducto de los estados, lo cual va en contra del espíritu de la reforma (que pretende dar mayor autonomía financiera al municipio) y es de discutible constitucionalidad.

Otro aspecto relevante de la disposición constitucional aludida, es que se señala que las participaciones se otorgarán a los municipios "con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados", la Ley de Coordinación Fiscal, reglamentando esta disposición, señala que las legislaturas locales establecerán la distribución, mediante disposiciones de carácter general, lo cual permite que el estado tenga un control sobre el municipio, de tal forma que las cosas permanecen como estaban antes de la reforma. Es decir, que las legislaturas son quienes deciden la manera de participación de cada municipio.

En la realidad "se advierte que las legislaturas, en forma subjetiva, determinan cómo ha de participar cada uno de los municipios.

También se puede presentar en la práctica el problema de que si el ayuntamiento no es de la simpatía de los Poderes estatales, habrá problemas en la determinación y entrega de las participaciones.

Debe insistirse en la necesidad y entrega de dar puntualmente cumplimiento al nuevo texto del artículo 115 constitucional, y al espíritu de la reforma, de tal modo que el ayuntamiento, mediante su independencia económica tenga autonomías políticas y administrativa, aspectos fundamentales para la consecución efectiva del sistema federal mexicano". (79)

---

79. Sepúlveda Amor, Alejandro. Reforma Fiscal Municipal. -- Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. -- Año 1. Número 2. Mayo - Agosto de 1986. Págs. 644 y 645.

También es de importancia señalar el penúltimo párrafo de la fracción IV del citado artículo, pues con la reforma señala un aspecto novedoso, el cual establece que los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios estarán exentos de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y de las derivadas por la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio.

Por último, queremos señalar que los municipios perciben durante su ejercicio fiscal anual, los ingresos provenientes de los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, que en su conjunto integran los ingresos ordinarios directos y también los indirectos constituidos por las participaciones.

El último párrafo de la fracción IV del Artículo 115 Constitucional "determina que es facultad de las Legislaturas de los Estados, aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos municipales.

En un sistema federal como el nuestro, tanto el gobierno federal como el estatal establecen y determinan, a través de sus respectivas legislaturas, los ingresos que consideren como necesarios para cubrir sus presupuestos de egresos.

A su vez, el municipio, al carecer de poder y funciones legislativas no puede fijar ni imponer por sí mismo los ingresos municipales, pues al carecer de tal facultad, son las legislaturas locales quienes se las señalan y fijan cada año en la legislación correspondiente, y el municipio sólo tiene la facultad y función de recaudar los citados ingresos a través de sus tesorerías municipales y tendrán la libre administración de los mismos.

De los tres sujetos activos previstos en la legislación mexicana, únicamente la federación y los estados tienen plena ---

potestas jurídica tributaria, es decir, no solamente pueden disponer libremente de las contribuciones que recaudan, sino que pueden dársela a sí mismos a través de sus legislaturas respectivas. En cambio los municipios, únicamente pueden administrar libremente su hacienda, pero establecer sus contribuciones es tarea encomendada a las legislaturas de los estados". (80)

e) FRACCION V

Tiene la fracción V "el acierto de contener una definida postura en derecho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del Municipio en los graves desaffos que plantea el crecimiento de nuestras ciudades. Quedaron así -- concedidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano, ahora están dotados de capacidad para establecer planes y decidir sobre la zonificación; para controlar y vigilar la utilización del suelo, incluida la participación respecto de sus reservas territoriales y en lo relativo a la regulación de la tenencia de la misma. En fin, para otorgar licencias y permisos para construcciones, así como en la creación de la zona de reserva ecológica". (81)

En esta reforma, el legislador tuvo el mérito de haberse percatado del crecimiento urbano desordenado que caracteriza a uno de los más graves problemas que afectan a nuestro país, por eso fué necesario dotar a los Municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que permitan actuar oportunamente en este

- 
80. Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. México, 1983. -- Pág. 123. Citado por Martínez Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. I.N.A.P. la edición. México, 1988. Pág. 252.
81. Valencia Carmona, Salvador. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1986. Pág. 230.

campo con medidas que puedan prevenir, regular y en su caso - corregir los aspectos del desarrollo urbano.

El texto actual de la fracción V del artículo 115 Constitucional, otorga al municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente -- poco tenfan que ver las municipalidades en la regulación de - su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la vida política contemporánea de nuestro país; indicando, el propio precepto, en la parte final de la fracción quinta, que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

f) FRACCION VI

Al desarrollo urbano municipal se consagran las fracciones V y VI del artículo 115 Constitucional, aquélla establece los - principios generales y ésta regula el caso específico de la - conurbación, aspecto que ya estaba en la norma primaria.

Se indica en esta fracción, que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus -- competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos, conocidos como conurbanos.

Esta fracción la considero totalmente complementaria de la anterior, ya que se reitera la intervención de los municipios - para la creación de zonas conurbanas, por tal razón, hasta -- aquí su estudio.

## g) FRACCION VII

La seguridad pública de los ayuntamientos son las medidas preventivas que se tomen al disponer el municipio de su policía a fin de salvaguardar el orden y la tranquilidad de éste, vigilando que se respeten las leyes y reglamentos, así como las normas sociales de convivencia, cooperación también con otras autoridades para la prevención y persecución de delitos, viendo en esta forma, por la paz pública en su jurisdicción.

Esta fracción VII está estrechamente vinculada con la fracción III, inciso h, del mismo artículo en estudio, y no es una limitación del servicio público de seguridad pública y tránsito para los municipios; ya que la fracción III menciona claramente que "Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos". De conformidad con lo que establece la Constitución del Estado, es el gobernador del mismo el jefe nato de las fuerzas de seguridad pública, por lo que no debe confundirse el mando de las mismas con la función que éstas desempeñan.

Hay que distinguir por consecuencia, entre la función y el órgano, pues si bien es cierto que ésta pueda producir distintos efectos, éstos deberán provenir del órgano que la establece. El mando de las corporaciones de seguridad tiene que ser reglamentado unilateralmente, es decir, un municipio como parte de un Estado Federado no puede, ni debe adoptar estructuras que interfieran con el principio que priva en las legislaturas más avanzadas de la indivisibilidad del ejercicio del mando policiaco, pues de no ser así, se correría el gravísimo riesgo de incurrir en la anarquía de la fuerza pública, con las consecuencias que puedan inferirse de esta situación.

## h) FRACCION VIII

En relación a esta fracción sólo nos interesa el último párrafo que actualmente es el único que subsiste, respecto a la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Esta fracción fué reformada por decreto del 17 de marzo de 1987, subsistiendo sólo este párrafo y adicionándole toda a la fracción IX.

Anteriormente, como parte de la reforma política implantada en México en 1977, se adicionó un último párrafo a la entonces fracción tercera del artículo 115 Constitucional, a fin de estatuir 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 aquellos municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes. El Nuevo Texto Constitucional hace obligatoria la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país, sin distinción de ninguna índole (antes sólo se aplicaba a aquéllos municipios cuya población fluctuara entre los 300 mil o más habitantes), éste agregado representa un paso importante para el logro de la democracia en México.

En términos generales, la representación proporcional supone el atribuir a cada partido político contendiente, las posiciones dentro de la asamblea que correspondan al porcentaje de votos obtenidos, y esto exige suficiente participación de los partidos políticos y para esto se requiere que los mismos presenten candidatos en la totalidad de los mismos y el único partido que ha presentado candidatos en su totalidad ha sido el Partido Revolucionario Institucional. Por ejemplo, en las elecciones del Estado de México, celebradas en noviembre de -

1981, la oposición sólo presentó planillas en 45 municipios - de 121; esto es generalmente lo que ocurre en el resto de los Estados, ni siquiera existe representación proporcional significativa, por lo cual, no nos podemos imaginar o concebir una idea como se pueda desarrollar ésta, ya que en la mayoría de los casos en los ayuntamientos no existe. Sólo para darnos cuenta de lo que ocurre en la realidad, presentamos otro ejemplo, como el caso del Estado de Nuevo León, en donde el Partido de Acción Nacional es el más fuerte, este sólo participa fuertemente presentando planillas para la elección de ayuntamientos en 17 de 51 que existen.

i) FRACCION IX

Esta fracción fué trasladada a la fracción VIII, según párrafo, por decreto de fecha 17 de marzo de 1987. En esta se dispone que las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores (servidores públicos según la Legislación Local), se regirán por las leyes que expidan las Legislaciones Locales, sujetándose a lo establecido por el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias y que los municipios observarán esos preceptos, por lo que a sus trabajadores corresponde.

En virtud de esta fracción, se faculta a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes que normen las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios con sus servidores públicos. A pesar de esto, no deja de ser federal la materia laboral. Efectivamente se dan atribuciones al poder legislativo local, solamente para dictar leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios con sus servidores públicos, pero teniendo como base el contenido del artículo 123 Constitucional. Por lo que esta fracción del --

artículo 115 no altera el carácter federal de la materia laboral, por lo que podrán otorgar mayores prerrogativas las legislaturas locales tanto para los trabajadores de las entidades federativas y sus municipios, pero nunca menos.

En este mismo orden de ideas, el maestro Salvador Valencia -- nos comenta que una "disposición que no puede dejar de comentarse es la fracción IX, dedicada a los servidores públicos -- locales, en ella se expresa que tanto los Estados como los -- Municipios se regirán en este aspecto por ordenamientos que -- expidan las legislaturas con base en lo dispuesto por el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias.

Esta nueva fracción constituye una determinación plenamente -- justificada, los burócratas al servicio de los gobiernos de -- los Estados y los municipios habían permanecido, en la mayor parte de la República sin gozar de todos los beneficios de la legislación laboral mexicana e incluso a veces casi en los mfnj -- mos de subsistencia. Constituye un mérito que nadie debe regatear a la reforma haber impuesto la obligación de proteger a ese importante núcleo de servidores públicos, sin alterar -- por ello el ámbito de actividades de las entidades federati-- vas que, en términos del artículo 123 constitucional, tienen reservada laboral". (82)

Los empleados del Municipio de acuerdo al artículo 78 de la -- Ley Orgánica del Municipio Libre, se sujetan al régimen jurídico, establecido en primer lugar por el artículo 123 Constitucional, y en segundo "a las leyes que para el efecto expida la Legislatura del Estado". Esto significa que los servidores públicos de la institución municipal deben respetar integralmente facultades y deberes que se deriven de su relación --

---

82. Valencia Carmona, Salvador. La Reforma Municipal en la -- Constitución. Ob. Cit. Págs. 235 y 236.

laboral (prestaciones, formación de sindicatos, contrato colectivo, seguridad social, escalafón, etc).

j) FRACCION X

Esta última fracción fué derogada y trasladada al artículo -- 116, por decreto de fecha 17 de marzo de 1987. Está dividida en dos párrafos: el primero se refiere a los convenios que -- puede suscribir la Federación y los Estados para que estos -- últimos puedan asumir el ejercicio de las funciones, la ejecu-- ción y operación de obra y la prestación de los servicios pú-- blicos que correspondan a la Federación. En este sentido se eleva nivel constitucional el sistema único de los convenios de coordinación y que tiene como finalidad la desconcentra-- ción y descentralización de recursos y acciones de la federa-- ción hacia todas las regiones del país.

El segundo párrafo persigue que esos convenios también se pue-- dan celebrar entre los Estados y los Municipios, en donde se permita que los municipios asuman funciones que competen a -- los Estados, ensanchando su ámbito de atribuciones.

Tales prevenciones buscan "abrir el camino a un federalismo -- más dinámico. Para este efecto se ha otorgado categoría cons-- titucional al uso de los convenios entre los distintos nive-- les de gobierno, no sólo para acabar, como dice la iniciativa, con algunos cuestionamientos a nivel especulativo, sino tam-- bién para procurar el mejoramiento de la eficacia administra-- tiva y la descentralización efectiva de la vida nacional". -- (83)

---

83. Valencia Carmona, Salvador. La Reforma Municipal en la -- Constitución. Ob. Cit. Pág. 236.

### 3.3. Trascendencia de la Reforma Municipal.

Desde nuestro punto de vista, la trascendencia de la reforma municipal se finca en los siguientes puntos de consideración:

#### 1. Desaparición y suspensión de los poderes.

En este punto, la reforma se ocupa de los problemas, que ya desde tiempo atrás en la práctica política se observaba, acerca de la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o de la revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

He aquí un punto nuevo que aporta la reforma del 3 de febrero de 1983. Ciertamente se fijan requisitos y procedimientos para que puedan intervenir los Estados sobre los poderes municipales. Esto tiene méritos, pero queda también abierta la posibilidad para legalizar la frecuente y nociva declaración de suspensión o desaparición de poderes municipales. Es una reforma de gran trascendencia, sin duda, uno de los aciertos de mayor importancia.

#### 2. Facultad legislativa.

La reforma, por otro lado, después de reiterar que el municipio goza de una mayor recia personalidad jurídica, -- les atribuye la facultad para, en base a las respectivas leyes, puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

#### 3. Los servicios públicos.

Por vez primera en nuestra historia constitucional, se --

menciona de los servicios públicos mínimos, que debe prestar el ayuntamiento. Por tratarse de servicios generales, se establecen como algo común, como una obligación común de todos y cada uno de los municipios. Estos servicios -- reciben el carácter de públicos y son los de agua potable; alcantarillado, alumbrado público; limpieza, mercados y -- centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

La reforma añade que las leyes locales podrán enumerar -- otros servicios; y que, en todo caso, determinarán si tales servicios públicos; se otorgan también mediante el -- concurso de la autoridad estatal correspondiente.

#### 4. Los impuestos municipales.

La reforma, siguiendo el laudable principio de la libre -- administración de su hacienda municipal, ha suscrito varias medidas para su fortalecimiento. Entre estas medidas cabe señalar la relativa a que los municipios de acuerdo a la respectiva ley local, podrán establecer ciertos -- impuestos municipales, sobre la propiedad raíz y sobre -- su tráfico jurídico.

#### 5. Rendimientos de los bienes de propios y de sus servicios.

Es otro punto de la reforma. Se consigna el principio de que puedan administrar sus bienes propios libremente, así como las precepciones que obtengan de la prestación de -- los servicios.

#### 6. Las participaciones federales.

Igualmente, para afianzar el mismo propósito de fortalecimiento de las haciendas municipales, se establece la idea

rencia del propio gobierno federal sobre los ayuntamientos, cuando aquél pretenda controlar el ejercicio que se haga de las participaciones federales.

La reforma, en síntesis, trata de perfilar mejor y más -- firme la personalidad jurídica de los municipios y su capacidad de obrar, a fin de que pueda éste hacerse responsable directo, no sólo de la libre administración de su hacienda, sino también, de los servicios públicos municipales". (85)

#### 3.4. Criterios Jurisprudenciales sobre la materia.

A continuación transcribiremos los criterios jurisprudenciales que ha sostenido nuestro máximo tribunal.

AYUNTAMIENTOS, ACTOS DE LOS. Los ejecutados para imponer contribuciones, en virtud de acuerdos administrativos, que no -- son leyes y menos leyes expedidas por legislatura competente, están en pugna con la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal.

T.I. Pág. 310. Amparo administrativo en revisión. Cruz Nicanor, 12 de septiembre de 1917, mayoría de votos.

AUTONOMIA MUNICIPAL. Puede ser ampliada por las legislaturas de los Estados, pero sin contravenir los preceptos relativos de la Constitución.

MUNICIPIO LIBRE. La Constitución no ha establecido como base esencial para la existencia del mismo, el que los Ayuntamien-

---

85. Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Ob. Cit. Pág. 27.

tos tengan facultades para legislar; les concede sólo administrar. Consiguientemente, no tiene la de derogar las leyes -- existentes que reglamentan un servicio público municipal.

MUNICIPIO LIBRE, ADMINISTRACION DEL. Debe sujetarse a las leyes expedidas por las legislaturas.

T.II. Pág. 44. Amparo administrativo en revisión, Allende -- Pablo, 4 de febrero de 1918, unanimidad de 10 votos.

MUNICIPIOS. Carecen de la facultad de legislar y, por ende, de la de decretar impuestos.

Id. Sus limitaciones en sus atribuciones están mencionadas -- en el artículo 115 Constitucional.

T.II. Pág. 1360. Amparo administrativo en revisión, Escobar Tomás, 8 de mayo de 1918, unanimidad de votos.

AYUNTAMIENTOS. Son libres para administrar sus fondos, pero las contribuciones que tienen derecho de cobrar, deben ser -- señaladas por las Legislaturas de los respectivos Estados.

T.III. Pág. 1227. Amparo administrativo en revisión. Compañía de Minerales, S.A., 18 de noviembre de 1918, unanimidad -- de votos.

HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS. Se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, pero los mismos municipios no tienen la facultad para expedir leyes, ni reglamentos hacendarios.

T.IV. Pág. 708. Amparo administrativo en revisión, Mendoza -- Simón R., 28 de marzo de 1919, mayoría de 7 votos.

MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. Aún cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aún cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente, -- personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de "poder político" a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por -- carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una -- fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.

T.XLV. Pág. 3577. Controversia 2/35, suscitada entre el Ayuntamiento de la ciudad de Motul, Yucatán, y los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado, Carrillo Javier Arnaldo, 26 de agosto de 1935, unanimidad de 17 votos.

AYUNTAMIENTOS. Su hacienda se formará como previene el artículo 115 de la Constitución y las contribuciones impuestas por ellos, en virtud de acuerdos que no tengan carácter de leyes y menos de leyes expedidas por la Legislatura competente, están en pugna con la Carta Magna.

	Págs.
Tomo I	Cruz Nicanor . . . . . 310
Tomo II	Allende Pablo . . . . . 344
	Escobar Tomás . . . . . 1360
Tomo III	Cía. de Minerales y Metales, S.A. . . 1227
Tomo IV	Figuroa Vda. de Gris María . . . . . 372

MUNICIPIOS, COMPETENCIA DE LOS, PARA LA FIJACION DEL IMPUESTO. La facultad concedida por el artículo 115 de la Constitución General, a los municipios, para la administración de su hacienda, no implica la fijación de contribuciones, que está reservada únicamente a las Legislaturas de los Estados.

T.LII. Pág. 2082. Amparo administrativo en revisión 920/25, Morales Isaura, 12 de junio de 1937, unanimidad de 5 votos.

AYUNTAMIENTOS, FACULTADES DE LOS. Dada la organización política de la República, es manifiesto que no puede haber oposición entre las disposiciones de la Constitución Federal y las de los Estados, y por tanto, los actos de un ayuntamiento, -- fundados en dicha oposición y ejecutados en contra de las ordenanzas municipales respectivas, son violatorias de garantías.

T.LIII. Pág. 2911. Amparo administrativo en revisión 5072/37, Rueda Carlos, 10 de septiembre de 1937.

MUNICIPIOS, LIBRE ADMINISTRACION DE LOS BIENES POR LOS. Es de estimarse inconstitucional el acto del Gobernador de un Estado, por el cual se incauta de los arbitrios municipales, -- pues el constituyente ha querido que los Ayuntamientos, como expresión directa de la voluntad del pueblo, sean los administradores de sus intereses, y constituyan la base de una organización política y administrativa de todo punto independiente; todo lo cual indica que no se le puede privar de su derecho para administrar los bienes municipales. Además, cualquier ley en que se apoye un gobernante para substituirse en las atribuciones administrativas de los Ayuntamientos, es enteramente anticonstitucional y no debe ser obedecida, por ser contraria al artículo 115 constitucional, que sienta las bases de la organización política de México, sobre los principios del respeto al Municipio Libre y de la administración de

sus bienes, sin intervención de ninguna otra autoridad. Por tanto, debe concederse el amparo contra el acto del Gobernador, por éste violatorio de garantías, y así mismo, respecto a las autoridades ejecutoras, pues se trata de una ejecución inminente, que constituye una amenaza transcendental para --- las instrucciones de la institución y para los derechos consagrados a favor de los municipios.

T.LXI. Pág. 5201. Amparo administrativo en revisión 4600/39. Ayuntamiento de Alamo Temapache, Veracruz, 29 de septiembre - de 19139, mayoría de 4 votos.

## CONCLUSIONES

1. Desde nuestro punto de vista personal, el estudioso del Derecho que quiera proponer una definición jurídica del concepto Municipio, tiene que partir de los elementos que otorga nuestra propia Constitución Federal. Por tal razón, el Municipio Mexicano es el conjunto de habitantes, asentados en un territorio de nuestro país, con un órgano de Gobierno que posee personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene un carácter eminentemente político y administrativo, y sólo puede ser creado por la ley vigente.
2. La teoría más aceptada por la doctrina jurídica mexicana y que más se aproxima a la naturaleza jurídica del Municipio Mexicano es la que lo considera como Nivel de Gobierno. Pues el Municipio en México es un nivel de gobierno, dado que es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra Revolución Mexicana.

Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el gobierno federal y los estados federados, y en segundo lugar, entre éstos y los Municipios.

El Municipio es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el municipio, además de que por una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la Revolución.

3. Las reformas introducidas al artículo 115 constitucional, que se publicaron en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983, tienden a dar fortalecimiento al municipio mexicano. Dentro de los aspectos medulares que contempla la reforma se encuentran los siguientes:

- a) Se consagra un procedimiento uniforme para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros, cuando exista causa grave -- prevista en la ley, otorgándose el derecho de audiencia y requiriéndose un quórum en la votación (las dos terceras partes de las legislaturas locales).
- b) Se otorga a los ayuntamientos facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- c) Se determinan las fuentes de ingresos del municipio - que se integran con los rendimientos de los bienes, - así como, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; en todo caso percibirán: 1) contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial); 2) participaciones federales; 3) ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.
- d) Expedición de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano.
- e) En la totalidad de los ayuntamientos se contempla el principio de la representación proporcional.
- f) Se establece que las legislaturas de los Estados, regulen las relaciones de trabajo entre las entidades -

federativas, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo establecido en el artículo 123 constitucional.

- g) Señala los servicios públicos que los municipios deben prestar, mismos que podrán desarrollarse con la ayuda de las leyes. Los municipios tendrán a su cargo: 1) agua potable; 2) alcantarillado; 3) alumbrado público; 4) limpia; 5) mercados y centrales de abastos; 6) panteones; 7) rastro; 8) calles, parques y jardines; 9) seguridad pública y tránsito; 10) los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
4. La reforma municipal es una reforma política cuyo propósito es ampliar la democracia. Esto es, la salida de la crisis y la posibilidad de alcanzar nuevas etapas de desarrollo económico y social dependen de que seamos capaces de ampliar la democracia en México.
5. Las reformas municipales que ha sufrido el artículo 115 constitucional, sin duda han fortalecido al Municipio Mexicano, la última de 1983 ha despertado una gran inquietud, ha propiciado la multiplicación de estudios acerca del municipio, la conciencia de que debemos ir más allá de una mera redistribución de competencias, debemos propiciar y lograr un cambio de actitudes dentro de las autoridades como de la ciudadanía propia.
6. Considerando el modo particular de operación del sistema político y jurídico mexicano y de su federalismo, es necesario establecer que las tres formas que lo integran, o sea, Federación, Estados y Municipios, se encuentran vin-

culadas estrechamente, en tanto que son tres instancias - en las que se encuentra plasmada la voluntad política del pueblo mexicano. Resulta evidente que no es posible concebir la autonomía municipal al margen o por encima de -- las jerarquías políticas superiores por ley a él.

7. Es necesario otorgar a los municipios, como base de nuestro sistema político, los mecanismos idóneos para garantizar el cumplimiento de sus funciones (proveyéndolos de lo necesario en la esfera económica), que de acuerdo con la Constitución tienen garantizados de manera general.

## BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1981.
2. Azuela Güitrón, Mariano. La Hacienda Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1985.
3. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1976.
4. Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, - Garantías y Amparo. 1a. edición. México, 1984.
5. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. U.N.A.M. 2a. - edición. México, 1983.
6. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición. México, 1983.
7. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1981.
8. Chávez Padrón, Marha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 8a. edición. México, 1985.
9. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
10. Paya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1a. ed. México, 1988.

11. Hernández Gaona, Pedro. Servicios Públicos Municipales. Cuadernos del Instituto de Investigación Jurídica. Año 1. Número 2. México, 1986.
12. Iglesias, Juan. Derecho Romano. Editorial Arie, S.A. 7a. edición. Barcelona, 1982.
13. Madrazo, Jorge. La Representación Proporcional en los -- Ayuntamientos de la República Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1a. -- ed. México, 1986.
14. Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. 3a. ed. México, 1986.
15. Martínez Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. I.N.A.P. 1a. edición. México, 1988.
16. Martínez Assad, Carlos. El Municipio en el Sistema Político Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1986.
17. Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y - Municipal de México. I.N.A.P. 1a. edición. México, 1988.
18. Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. 20a. edición. México, --- 1985.
19. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional. Editorial Pax-Mexico. 8a. edición. México, 1984.

20. Nozari Morlet, Eduardo Arturo. La Reforma Constitucional de 1983 y la Realidad Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1a. ed. México, 1988.
21. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1985.
22. Rabasa, Emilio O. Proceso Legislativo de la Reforma del artículo 115 Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. 1a. ed. México, 1985.
23. Rendrón Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1985.
24. Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1987.
25. Rodríguez Lozano, Amador. Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento Político Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1a. ed. México, 1988.
26. Ruiz Massieu, José Francisco y Valades Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1983.
27. Sepúlveda Amor, Alejandro. La Reforma Fiscal Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1988.
28. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Tomo I. México, 1974.

29. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A. 19a. edición. México, --- 1983.
30. Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1985.
31. Valadés, Diego. La Constitución Reformada. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1987.
32. Valencia Carmona, Salvador. El Municipio y la Legisla---ción Local. U.N.A.M. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. México, 1985.

#### LEGISLACION

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. U.N.A.M. 1a. edición. México, 1985.
2. Decreto del 3 de febrero de 1983, que reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional.
3. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ANEXO

JURISPRUDENCIA DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

COOPERACION. GARANTIA DE AUDIENCIA. EL DECRETO NUMERO 23 -- DEL ESTADO DE MEXICO, DEL 7 DE JUNIO DE 1967, QUE ESTABLECE - IMPUESTOS DE COOPERACION PARA LA CONSTRUCCION DE LA AUTOPISTA MEXICO - QUERETARO. TRAMO CUATRO CAMINOS, TEPOSOTLAN, NO LA VIOLA. El decreto número 23 del Estado de México, del 7 de junio de 1967, que establece un impuesto de cooperación para la autopista México - Querétaro, Tramo Cuatro Caminos, Tepozotlán, no viola la garantía de audiencia, porque en su artículo segundo transitorio establece que "la Ley de Cooperación para Obras Públicas, en vigor, así como las fiscales y sus reglamentos serán aplicables en lo no previsto por este Decreto, en cuanto no se opongan a su contenido" y, la Ley de Cooperación para Obras Públicas en sus artículos 12, 12 bis y 16, establece la garantía, pues determina que la realización de las obras deben notificarse a los afectados antes de su iniciación; que la notificación debe contener todo lo relativo a proyectos, especificaciones de construcción, presupuesto del costo total, zona beneficiada, cantidad global que pagarán los afectados, cuotas individuales, plazos y formas en que debe hacerse el pago, así como el recurso de reconsideración, para los casos de inconformidad, encontrándose, en forma, cumplido el requisito de audiencia a los afectados. Debe agregarse que el Decreto reclamado abunda respecto a esta garantía, pues no tenía porqué prever el conocimiento, por los interesados, de los trabajos de planeación y costo total de la obra, ya que adopta el sistema de cuotas fijas sujetas a tarifas determinadas, con la cual aquéllos tienen conocimiento de la cantidad a cubrir antes de la realización, en los términos de los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto. (Amparo en revisión 3812/70. Procedentes: Amparo en revisión 4043/70 Estela González de Pineda, 25 de febrero de 1975. Unanimidad de 18 votos. Amparo en revisión 4824/74. Ruperto García Hernández y otros, 22 de enero de 1974. Unanimidad de 17 votos).

PLANIFICACION, IMPUESTO SOBRE GARANTIA DE INTERES FISCAL. El impuesto de planificación no va causándose sucesivamente, ni está constituido por prestaciones periódicas, aunque es cierto que se acostumbra, para facilidad del contribuyente, fraccionar el importe de dicho tributo en parcialidades, las que deben cubrirse periódicamente. Ahora bien, si ya el interés fiscal estaba íntegramente garantizado mediante los embargos que se trabaron para asegurar el pago total de la suma a que ascendía el impuesto, es inexacto que la quejosa debe hacer depósitos bimestrales en la Nacional Financiera, S.A., por los créditos que vayan naciendo desde la fecha en que se presentó la demanda de garantía. (Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de suspensión 58/73. Petróleos Mexicanos, 13 de marzo de 1975. -- Unanimidad de votos).

DERECHOS DE COOPERACION, DEBEN ATENDER A LO QUE DISPONE EL ARTICULO 31 FRACCION IV DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Los "derechos de cooperación" o "contribuciones especiales", o "contribución de mejoras", en términos generales lo constituye las aportaciones que los particulares, comprendidos en las disposiciones legales respectivas, deben hacer en favor del Estado para cubrir los gastos inherentes a la ejecución de la obra pública; estos derechos se establecen unilateralmente por parte del Estado y desde luego, vienen a ser un ingreso a su favor, por lo que deben cumplir las prevenciones de proporcionalidad y de equidad a que se refiere el artículo 31 fracción IV constitucional. (Amparo en revisión 3812/70. 24 de junio de 1975).

CATASTRO. EMPADRONAMIENTO DE PREDIOS. El empadronamiento -- catastral de un predio sólo produce efectos fiscales y estadísticos, conforme al artículo 95 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y al efectuar o negar el -

empadronamiento de un predio a nombre de un propietario, se - deben seguir ciertas reglas administrativas sin pretensión al guna de establecer derechos de propiedad ni de dirimir contro versias sobre dicha propiedad. Y, por otra parte, como el De partamento del Distrito tiene una doble personalidad, como -- autoridad administrativa que efectúa el empadronamiento y recauda los impuestos relativos y como persona de derecho priva do que puede tener derechos de propiedad sobre su predio, en igualdad jurídica frente a los demás propietarios privados, - es claro que cuando estima tener derechos de propiedad sobre un predio que desconocen una pretensión similar de un particu lar, no debe prevalecerse de sus facultades de autoridad para establecer situaciones que pongan al particular en desventaja con el propio Departamento, cuando él también alega derechos privados de propiedad. Y, en estos casos, debe aplicar las - reglas administrativas del empadronamiento como si se tratase de una cuestión entre particulares con igualdad de derechos, sin atender como autoridad a sus pretensiones como sujeto de derecho privado. (Primer Tribunal Colegiado en Materia Admi nistrativa del Primer Circuito. Da. 427/75. 3 de febrero de - 1976).

IMPUESTO PREDIAL. El impuesto predial es de carácter real y se da independientemente de quien sea propietario del predio; por lo que aún en la hipótesis de admitir la no inscripción - en el Registro Público del embargo trabado sobre un inmueble para garantizar el pago del citado impuesto, ello no libera - al adquirente por cualquier título, de la obligación de cu brir el adeudo pendiente, por ser sujeto de deuda ajena y res ponsabilidad objetiva. (Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo Directo 139/76. - 8 de abril de 1976).

VALOR CATASTRAL COMO BASE DE IMPUESTO PREDIAL. SU DETERMINACION NO DEBE QUEDAR AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. INCOSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 14, FRACCION I, Y 46 DE LA LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE MEXICO, POR VIOLACION A LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 DE LA CARTA MAGNA. Es inexacto que la Ley de Catastro del Estado de México no pueda -- violar lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, por contener únicamente lineamientos y bases para la determinación del valor catastral. En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Hacienda del Estado de México, ese valor catastral es la base para determinar el monto del impuesto, de tal forma que si puede infringir el principio que consagra el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, conforme al cual la ley establece el tributo, debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria; es decir, los hechos oponible, los sujetos pasivos de la obligación que a nacer, el objeto, la base y la cantidad de la prestación, de tal modo que a las autoridades exactoras no les queda ningún margen de discrecionalidad en cuanto a su determinación, sino que su función se -- constriñe a aplicar a los casos concretos las disposiciones -- generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad por el poder legislativo. Del análisis conjunto de los -- artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México, este último en relación con los diversos 38, 39 y 40 de la -- propia ley, se advierte que facultan a la Dirección de Catastro para fijar el valor catastral de un predio mediante avallós de gabinete, con base en clasificaciones generales de tipos de edificaciones y los instructivos que apruebe el ejecutivo, de manera que se deje al arbitrio de la autoridad administrativa la fijación del valor catastral es la base para la fijación que constituye uno de los elementos característicos y fundamentales del impuesto predial del Estado de México. --

No es óbice a lo anterior, lo aducido en el sentido de que -- precisamente dicho avalúo se debe aproximar lo más posible al valor comercial, lo cual se realiza a través de estudios de gabinete en lo que se toma en cuenta el valor de la tierra, de las construcciones, zona de ubicación, servicios públicos y otros elementos fundamentales. En efecto, si bien los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México -- establecen que el valor catastral que se fijan mediante avalúos, también, de gabinete se deberá aproximar lo más posible al valor comercial que pudiera tener en la época en que se realice la valuación, también lo es que el último de dicho -- preceptos remite para la determinación de los valores unitarios a los artículos 38, 39 y 40 de esa Ley, en los que se indica que el valor unitario se basará en clasificaciones generales, que aún cuando deben tomar en cuenta la clase de materiales, calidad de la mano de obra, tiempo de haberse construido y estado de conservación, excluye la posibilidad de que se practique avalúos individuales con participación pericial, de forma tal que deja al arbitrio del valor catastral, pues bastará que le fijen una determinada calidad a la construcción para que así grave con mayor cantidad a ese predio. En las relacionadas condiciones procede concluir que los artículos 14 y 46 de la Ley de Catastro del Estado de México, si resultan violatorios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VALOR CATASTRAL COMO BASE DEL IMPUESTO PREDIAL. PARA DETERMINARLO SE DEBE DAR INTERVENCION A LOS PROPIETARIOS INTERESADOS INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 14 FRACCION I, Y 46 DE LA LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE MEXICO; POR VIOLACION DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA. El análisis conjunto de los artículos 12 y 14 de la Ley de Hacienda del Estado de México y 14 y 16 de la Ley de Catastro de ese estado, este último precepto en

relación con los artículos 38, 39 y 40 del propio ordenamiento a que corresponde, lleva a concluir que la autoridad administrativa está facultada para fijar el valor catastral de -- los inmuebles respecto de los cuales se estime que no hay elementos suficientes para practicar avalúos periciales, con base en los balores unitarios para tierra o construcción, sin - dar intervención alguna a los propietarios interesados en la determinación de ese valor catastral, con lo cual se les deja en estado de indefensión, pues les impide conocer los supuestos que se tomaron en consideración para determinar la base - gravable del impuesto predial que deben cubrir y, por ello, - se viola la garantía que consagra el artículo 14 Constitucional.