

651  
2ej.



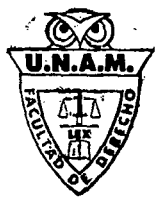
# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

## EL MUNICIPIO MEXICANO Y SU NATURALEZA JURIDICA

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
DOMINGO ISAAC PANIAGUA JIMENEZ



TESIS CON  
PALA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria

1991



## **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.

# TITULO

## EL MUNICIPIO MEXICANO Y SU NATURALEZA JURIDICA

### INTRODUCCION

I

PAG.

### CAPITULO I

#### ASPECTOS GENERALES Y ORIGEN DEL MUNICIPIO

I.- ETIMOLOGIA DE LA PALABRA MUNICIPIO .....	1
II.- CONCEPTOS JURIDICOS DE MUNICIPIO .....	1
III.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO .....	2
A) POBLACION .....	3
B) TERRITORIO .....	4
C) PODER .....	6
IV.- DEFINICIONES DE DERECHO MUNICIPAL .....	9
V.- ORIGEN DEL MUNICIPIO .....	11
A) TESIS SOCIOLOGICA .....	12
B) TESIS JURIDICA O LEGALISTA .....	13
COMENTARIO .....	14
VI.- BREVE REFERENCIA HISTORICA DEL MUNICIPIO .....	15
A) GRECIA .....	15
B) ROMA .....	17
C) ESPANA .....	19
D) MEXICO .....	25
1) EL CALPULLI .....	26
2) LA CONQUISTA .....	31
3) LA COLONIA .....	34
COMENTARIO .....	35

## CAPITULO II

## ANTECEDENTES JURIDICOS Y REVOLUCIONARIOS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

I.- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812 .....	37
C O M E N T A R I O .....	43
II.- DECRETO PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA ...	43
III.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824	45
IV.- BASES CONSTITUCIONALES DE 1835 .....	46
V.- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836 .....	46
VI.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA - NOS DE 1857 .....	50
VII.- EL MUNICIPIO Y LA REVOLUCION .....	51
A) LAS JEFATURAS POLITICAS .....	57
B) EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO .....	58
C) EL PLAN DE EL ZAPOTE Y EL PLAN DE VALLADOLID ...	60
D) EL PLAN DE SAN LUIS POTOSI .....	61
E) EL PLAN DE BERNARDO REYLS .....	63
F) PLAN POLITICO SOCIAL .....	63
G) PLAN DE AYALA .....	63
H) LOS PLANES DE MILPA ALTA Y SANTA ROSA.....	65
I) EL PACTO DE LA EMPACADORA .....	65
J) LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL 26 DE DICIEMBRE DE - 1914 .....	66
VIII.- CONSTITUCION DE 1917 .....	70
A). PROYECTO CONSTITUCIONAL DE CARRANZA .....	71
B) EL ARTICULO 115 EN EL CONSTITUYENTE .....	73
C) LA CUESTION HACENDARIA .....	77
D) EL VOTO PARTICULAR SOBRE LA FRACCION II .....	79
E) LA VOTACION DEL ARTICULO 115 .....	83
F) TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	87
C O M E N T A R I O .....	89

## CAPITULO III

REFORMAS CONSTITUCIONALES Y TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO	
115 .....	90
I.- PRIMEPA REFORMA .....	92
COMENTARIO .....	93
II.- SEGUNDA REFORMA .....	94
COMENTARIO .....	96
III.- TERCLRA REFORMA .....	98
COMENTARIO .....	99
IV.- CUARTA REFORMA .....	99
COMENTARIO .....	100
V.- QUINTA REFORMA .....	100
COMENTARIO .....	103
VI.- SEXTA REFOFMA .....	104
COMENTARIO .....	105
VII.- SEPTIMA REFORMA .....	106
COMENTARIO .....	112
VIII. OCTAVA REFORMA .....	113
COMENTARIO .....	124
IX.- NOVENA REFORMA .....	129
COMENTARIO .....	130
X.- TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL ....	131

## CAPITULO IV

## EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION VIGENTE

I.- ARTICULOS QUE TEXTUALMENTE MENCIONAN AL MUNICIPIO O ALGUNA DE SUS INSTITUCIONES .....	138
A) ARTICULO 3 .....	138

	PAG.
B) ARTICULO 5 .....	139
C) ARTICULO 27 .....	140
D) ARTICULO 31 .....	140
D BIS) ARTICULO 35 .....	143
C O M E N T A R I O .....	144
E) ARTICULO 36 .....	145
F) ARTICULO 41 .....	145
G) ARTICULO 73 .....	147
H) ARTICULO 108 .....	148
I) ARTICULO 115 .....	149
J) ARTICULO 116 .....	149
K) ARTICULO 117 .....	149
L) ARTICULO 123 .....	150
M) ARTICULO 130 .....	150

II.- ARTICULOS QUE NO MENCIONAN TEXTUALMENTE AL MUNICIPIO PERO QUE SE RELACIONAN CON EL MISMO .....

151	
A) ARTICULO 11 .....	151
B) ARTICULO 16 .....	151
C) ARTICULO 21 .....	152
D) ARTICULO 25 .....	153
E) ARTICULO 26 .....	155
C O M E N T A R I O .....	155
F) ARTICULO 27 .....	158
G) ARTICULO 39 .....	158
H) ARTICULO 40 .....	162
I) ARTICULO 41 .....	167

## CAPITULO V

## NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO

I.- ASPECTOS GENERALES DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION	
ADMINISTRATIVA .....	169
A) LA CENTRALIZACION .....	170
COMENTARIO .....	172
B) LA DESCONCENTRACION .....	176
COMENTARIO .....	178
1) DESCENTRALIZACION POR SERVICIO .....	182
2) DESCENTRALIZACION POR COLABORACION .....	183
COMENTARIO .....	185
II.- DIVERSAS TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA	
DEL MUNICIPIO .....	187
A) TEORIA DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR REGION ..	191
COMENTARIO .....	194
B) TEORIA DEL EJERCICIO DE LOS PODERES CONCESIONADOS ....	196
COMENTARIO .....	197
C) TEORIA DEL ENTE AUTARQUICO TERRITORIAL .....	197
COMENTARIO .....	201
D) TEORIA DE LA AUTONOMIA .....	202
E) TEORIA DEL ORGANISMO LIBRE .....	204
COMENTARIO .....	205
CONCLUSIONES .....	207
BIBLIOGRAFIA .....	210

## I N T R O D U C C I O N

El último semestre que como alumno asistí a la Facultad de Derecho, cursé la materia optativa de Derecho Municipal. Hasta ese momento no había elegido tema de tesis por la amigama de opciones que existían, pero al transcurrir las clases me adentré e interesé en el tema municipal. Al concluir la carrera, la decisión de elaborarla en este tema se consolidó.

Para desarrollar el presente trabajo, solicité la dirección del Lic. Alfonso Nava Negrete. Mi admirado e ilustre maestro aceptó con gusto. Por ello, con estas líneas de go constancia de mi profundo agradecimiento hacia él.

Así, con la presente investigación, trato de dar un panorama de la institución municipal en México: su origen, estructura, función y evolución. Como primer paso abordaré algunos aspectos generales y el origen del Municipio, tratando de hacerlo en forma clara y conceptualizando aquellos términos técnicos para su fácil comprensión. En segundo lugar, en forma suscita menciono los antecedentes históricos en Roma, ya que en ella florecieron infinidad de instituciones jurídicas base de nuestro derecho actual. Mencionaré la situación que guardaba nuestra institución en la Gran tenoch



titán, durante la Conquista y la Colonia, ya que la historia es de vital importancia para su completo conocimiento.

En seguida, haré un análisis de los diversos y más importantes documentos constitucionales que regularon al Municipio, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la de Querétaro de 5 de Febrero de 1917.

La sociedad es dinámica y día con día, surgen situaciones que el Derecho no puede ignorar, es por eso que nuestra Carta Magna vigente, en su artículo 135 contempla la posibilidad de la reforma o adición para adecuarla a la realidad, por tal motivo no quiero dejar de mencionar las reformas que ha tenido el artículo 115.

Como cuarto tema, señalaré los artículos constitucionales que mencionan el Municipio o alguna de sus instituciones.

El quinto y último capítulo, se refiere a la naturaleza jurídica del Municipio y a las teorías que se han expuesto para explicarla así como a las formas de organización administrativa, tema con el cual culmino la exposición.

## CAPITULO PRIMERO

## ASPECTOS GENERALES Y ORIGEN DEL MUNICIPIO

## I.- ETIMOLOGIA DE LA PALABRA MUNICIPIO.

"Municipio, tomado del latín municipium, compuesto de munus oficio, obligación, tarea, don, regalo, y capere te mar".<sup>1</sup>

Al respecto Teresita Rendón Huerta nos dice: "El término municipium deriva de muni capere que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público".<sup>2</sup>

## II.- CONCEPTOS JURIDICOS DE MUNICIPIO.

La Enciclopedia Jurídica Omeba señala: "El Municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor grado, de una entidad pública superior, el Estado provisional o nacional".<sup>3</sup>

(1) J. Corominas. Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana. Vol. III.

(2) Teresita Rendón Huerta. Derecho Municipal. Ed. Porrúa. México, 1985. Pág. 55.

(3) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. DRISKILL, S.A. 1979. Buenos Aires, Pág. 960,961.

Otro concepto sostiene que el Municipio "Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, municipios, estados y federación".<sup>4</sup>

A decir de Teresita Rendón el Municipio es la "entidad político jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines".<sup>5</sup>

Por último nuestra Constitución General vigente nos señala que el Municipio "es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados"<sup>6</sup>.

Como podemos darnos cuenta, todos los conceptos señalados son similares y es del concepto precisamente de donde partiremos para señalar los elementos del Municipio.

### III.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Para desarrollar los elementos del Municipio segui

(4) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1985. Tomo VI. Pág. 220.

(5) Teresita Rendón Huerta. Op., Cit. Pág. 13.

(6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1988. Pág. 102, 103.

ré el sistema que se utiliza para explicar los elementos del Estado.<sup>7</sup>

Los elementos del Municipio son denominados en la misma forma que los elementos del estado o sea: población, territorio y poder.

A).- POBLACION.- Con este concepto "se hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición"<sup>8</sup>.

Teresita Rendón nos señala al respecto: "La población municipal se ve caracterizada por las relaciones de ve cindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en que operan los cambios socio-culturales y las variantes económico-políticas sin destruir su permanente e íntima cohesión"<sup>9</sup>.

Debemos decir que una cosa es el concepto de población y otra el del pueblo, "la población es un concepto cuantitativo, aritmético, estadístico con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en un territorio de un Estado"<sup>10</sup>.

(7) Estado.- Es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.

(8) Andrés Serra Rojas. Teoría General del Estado. Ed. Porrúa. México, -- 1983. pág. 260.

(9) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit. pág. 165.

(10) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág; 357.

El pueblo "se nos presenta en aspectos importantes referidos a una parte de la población, que goza de los derechos civiles y políticos que se le reconocen legalmente y - constituye el "Cuerpo Electoral"<sup>11</sup>.

Precisamente en los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución General se alude al pueblo, lo cual veremos en el capítulo cuarto.

B).- TERRITORIO.- "La palabra territorio viene de terra *pa*trum, la tierra de los antepasados"<sup>12</sup>.

Para Hans Kelsen el territorio "no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado"<sup>13</sup>.

Nuestra Constitución vigente, alude al Territorio-Nacional en sus artículos 42 a 48.

En cuanto a los límites de los municipios, se establecen de acuerdo a planes, las necesidades que la población creciente necesitará en el presente y futuro, por ejemplo: - hospitales, escuelas, habitación, mercados, calles, etc.

---

(11) *Ibidem*.

(12) *Ibid.* pág. 330.

(13) Citado por Andrés Serra Rojas en Op. Cit. Pág. 330.

Es aquí donde aparece el Derecho Urbanístico como "el conjunto de normas jurídicas preponderantemente derecho-público que regula las conductas humanas que van ha incidir directa o indirectamente en el proceso de crecimiento, es -- estructura y modificación físicos en los asentamientos, a través de la creación, utilización o apropiación del espacio"<sup>14</sup>.

"El objeto del derecho urbanístico es la regla -- ción jurídica de las conductas humanas que inciden en el espacio (tierra urbana), modificando su forma y estructura"<sup>15</sup>.

Precisamente en materia de asentamientos humanos, tenemos la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>16</sup> la cual otorga a los Municipios las siguientes atribuciones:

1.- Concurrir con las Entidades Federativas y la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como también fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. - - (Art. 1).

2.- Ordenar y regular los asentamientos humanos,<sup>17</sup> para mejorar las condiciones de vida de la población urbana-

(14) Teresita Rendón Huerta, Op. Cit. Pág. 336.

(15) *Ibidem*.

(16) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976.

(17) Asentamiento Humano.- Es la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

y rural, mediante la distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, así como fomentar - las ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que - por su desproporción producen impactos económicos negativos - y grave deterioro social y humano. también la descongestión - de las grandes urbes y la participación ciudadana en los pro - blemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos (Art. 3).

3.- La ordenación y regulación de los asentamien - tos humanos se llevará a cabo a través de: El Plan Nacional - de Desarrollo, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los cuales se publicarán en los periódicos oficiales. (Art. 4).

4.- Las atribuciones objeto de esta Ley, serán -- ejercidas por las autoridades de los Municipios, de las Enti - dades Federativas y de la Federación. (Art. 8).

5.- Los Municipios deberán dictar las disposicio - nes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bos - ques sean utilizados conforme a la función que se les haya - señalado en los planes respectivos y elaborar y llevar a eje - cución los planes de desarrollo urbano.

También deberán realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano. Deberán también regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a la vivienda popular. (Art. 9).

6.- A las Legislaturas Locales corresponde expedir la Ley de Desarrollo Urbano de acuerdo al párrafo del art. 27 Constitucional.

A los Ejecutivos Locales corresponde tomar la participación que le asignen las Leyes del Estado en la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal y de los Planes Municipales. (Art. 16).

7.- La fundación de los centros de población, requerirá Decreto expedido por la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente. (Art. 29).

Con base en esta Ley General, se han expedido las leyes locales en diversas entidades federativas, como la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., de 30 de diciembre de 1975; la Ley de Desarrollo Urbano de Baja California del Sur, de 1976; la Ley de Desarrollo Urbano de Tamaulipas, de 1977; la Ley de Desarrollo Urbano de Guanajuato, de 1977 y la Ley de Desarrollo Urbano de Baja California, en 1977.



También tenemos la Ley Federal de Vivienda,<sup>18</sup> que es reglamentaria del art. 4, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República.

C).- PODER.- La teoría tradicional señala como tercer elemento el Poder del Estado.

"En su acepción general el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa. La capacidad de crear o destruir un derecho u obligación legales, u otra fuerza legal".<sup>19</sup>

"En el derecho público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado".<sup>20</sup>

Al respecto del poder público el maestro Ignacio Burgoa señala "Los Estados miembros son, evidentemente centros de imputación de una actividad que desarrollan dentro de su territorio. Esta actividad no es sino el poder de imperio que se traduce en actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales, cuyo conjunto integra las funciones públicas respectivas. Estas funciones se desempe-

(18) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1984.

(19) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 379.

(20) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1984. pág. 869.

han por diversos órganos que dentro de un sistema normativo forman el gobierno de la entidad federativa correspondiente, o sea, sus autoridades"<sup>21</sup>.

Teresita Rendón Huerta comenta "El gobierno de los hombres en el Municipio, se realiza con fundamento y mediante un orden jurídico, no puede quedar al arbitrio de los titulares de los diversos órganos. Ese orden jurídico que se nutre de las condiciones reales y que deben atender a los factores culturales, educativos, económicos y axiológicos - en general, proviene de dos cuerpos legislativos: de la Cámara de Diputados y del Ayuntamiento"<sup>22</sup>. La Cámara de Diputados - en cuanto a la expedición de la Ley Orgánica Municipal y de la Ley de Ingresos, y del Ayuntamiento por lo que se refiere a los reglamentos"<sup>23</sup>.

#### IV.- DEFINICIONES DE DERECHO MUNICIPAL.

Los autores al dar el concepto de Derecho Municipal se han dividido en dos corrientes, los publicistas y los autonomistas. Los primeros al dar su concepto ubican al Derecho Municipal dentro del Derecho Público y los segundos señalan que es un derecho autónomo.

(21) Ignacio Bargo Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1984. pág. 869

(22) Ayuntamiento.- Es el órgano colegiado, que asume la representación del Municipio. Se integra por el Presidente Municipal, el o los Síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los Juicios ante los Tribunales Locales o Federales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por rano (hacienda, mercados, parques y jardines, etc.); todos son electos popularmente.

(23) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit. Pág. 167 .

Dentro de la corriente publicista tenemos a Rafael Bielsa quien sostiene que el "Derecho Administrativo Municipal es el conjunto de preceptos o principios de Derecho Administrativo General aplicables en la esfera Municipal. No se trata, por eso, de normas específicas que contituyan un derecho autónomo con caracteres propios y diferenciales, sino repito, de principios generales, y a los sumo con modalidades determinadas por la aplicación especial de ellos a un organismo esencialmente administrativo, en general autárquico y no autónomo".<sup>24</sup>

Alcides Greca también publicista apunta "El Derecho Municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales".<sup>25</sup>

Por su parte los autonomistas dan sus definiciones: "El Derecho Municipal estudia la organización institucional de los municipios, bajo los elementos constitutivos del órgano primario del Estado y regula sus relaciones con los poderes del estado Provincial y del Nacional".<sup>26</sup>

Ives de Oliveira señala: "El Derecho Municipal, que se podría definir como el ordenamiento jurídico de la Administración Pública del Municipio, atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal:-

(24) Rafael Bielsa. Principios del Régimen Municipal. Depalma. Bs. Aires. 1939

(25) Alcides Greca. Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Imprenta de la Universidad del Litoral, Santa Fe, 1943, Vol. I 2ª Edic. pag. 28

(26) Luis R. Longhi. Génesis del Derecho Constitucional, Bs. Aires. 1946 pág. 26.

se trata de un Derecho especial cuyas normas se caracterizan por el poder de análisis". Considera además que el Derecho Municipal es un "Derecho especial y no una rama especial del Derecho Administrativo; pues, el Derecho Administrativo por sus contornos más rígidos, se presta más a la síntesis que el análisis. Sus normas emanadas del Poder de la Unión, de naturaleza política, en contraposición con las del Derecho Municipal, técnico por excelencia. El hecho de que haya disposiciones del Derecho Administrativo General aplicables en la esfera comunal no autorizan por eso a impedir la clasificación de aquél como rama autónoma".<sup>27</sup>

Teresita Rendón Huerta considera que el Derecho Municipal puede conceptuarse "como la rama del Derecho, didácticamente autónoma constituida por el conjunto de disposiciones generales, abstractas e impersonales, que adjetiva o sustantivamente tienen vigencia y norman la organización, estructura y ejercicio de la Administración Pública Municipal por lo que hace a su ámbito interno, y por lo que hace al exterior, su relación con el Gobierno Estatal y Federal; así como con el Sector Paraestatal y los particulares".<sup>28</sup>

#### V.- ORIGEN DEL MUNICIPIO .

Se ha discutido mucho acerca del origen del Municipio, de todas las teorías, dos han prevalecido. La teoría so-

(27) Ives de Oliveira. Curso de Derecho Municipal. Abeledo Perrot. Bs. - Aires, 1960, pág. 49.

(28) Teresita Rendón H. Op. Cit. pág. 10.

ciológica o jusnaturalista y la jurídica o legalista, ambas con aspectos totalmente opuestos.

A).- TESIS SOCIOLOGICA.- "La escuela sociológica o jusnaturalista concibe al municipio como una institución de derecho natural, impuesta por exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente de la contiguidad de las familias, y que no es, por lo tanto, creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia".<sup>29</sup>

Moisés Ochoa Campos apunta "el Municipio es una forma sociopolítica. Es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria". El autor citado nos sigue diciendo "ahora bien, dentro del concepto de Municipio, es indispensable establecer diversos grados: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y administrativo.

Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de Municipio Político".<sup>30</sup>

(29) Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. Cit. pág. 961.

(30) Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México, 1979. pág. 22.

B).- TESIS JURIDICA O LEGALISTA.- Para esta teoría "el Municipio es una entidad territorial creada por la Ley, con atribuciones delegadas por el Estado, las que pueden ser le ampliadas, reducidas y aún suprimidas. En esta concepción el comienzo y el fin de la existencia del municipio se encuentra solamente en la ley, con prescindencia de los factores geográficos y sociológicos, que podrán o no ser considerados por el legislador".<sup>31</sup>

"Con esta concepción puramente formal del municipio, puede ocurrir y ha ocurrido que una porción del territorio reciba la denominación legal de municipio, como privilegio otorgado por la legislatura, sin que tenga el elemento fundamental que lo caracteriza como tal, que es la densidad de población, o también -y esto es más frecuente- que obtenida la categoría legal de municipio, con las atribuciones que le sean inherentes, disminuya luego su población de tal modo que pierda sus características esenciales de municipio, aunque conserve su calificación legal".<sup>32</sup>

"Ambas concepciones deben complementarse para obtener el concepto del municipio, al que integran dos elementos distintos que el jusnaturalismo no diferenció: la agrupación humana --hecho social-- y el municipio propiamente dicho --institución jurídica--. los hombres constituyen grupos socia

(31) Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. Cit. pág. 962.

(32) Ibidem.

les con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar la personería y revestir del carácter de municipio a cada uno de esos grupos sociales".<sup>33</sup>

#### COMENTARIO .

En lo que se refiere a los variados conceptos de municipio que he citado, todos me parecen aceptables pues nos señalan claramente que el Municipio es la célula primordial del Estado Mexicano, la base de la organización de nuestra compleja estructura territorial, y de las Entidades Fedrativas, que cuentan con sus normas jurídicas propias, su gobierno, población y territorio .

En cuanto a las teorías que nos explican el origen del Municipio me inclino a favor de la tesis jurídica, ya que a mi entender una institución con derechos y obligaciones, llámese pública o privada nunca será considerada como tal, hasta que el Derecho o el Estado le reconozca su personalidad jurídica.

En lo que se refiere al nacimiento del estudio del Municipio, considero que nace en el Derecho Constitucional, después pasa al Derecho Administrativo y por último al dársele mayor importancia, surge la rama jurídica que con el - -

---

(33)Ibíd.

transcurso del tiempo, se volverá autónoma y que se denomina Derecho Municipal. Esta disciplina jurídica aborda la problemática municipal desde su origen y estructura hasta llegar a su situación real dentro del Estado mexicano. El Derecho Municipal es pues en mi opinión: Una rama del Derecho, un conjunto de normas jurídicas que estudia el origen, estructura, evolución y problemática del Municipio, rama autónoma del Derecho que se auxilia de otras disciplinas jurídicas para completar su estudio.

Hago votos, porque en la Facultad de Derecho de la UNAM, se le dé al Derecho Municipal la importancia que le corresponde, pues en los cursos de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo no se le enseña al alumno nada relacionado con el mismo, si bien es cierto que se imparte la materia de referencia, esto se hace en forma optativa restándole con ello el sitio importante que se merece.

#### VI.- BREVE REFERENCIA HISTORICA DEL MUNICIPIO EN :

A).- GRECIA.- "De las tres penínsulas del Mediterráneo, y dentro de la balcánica se encuentra Grecia, la cual se distingue por el gran número de islas y golfos, pero el contraste mayor de la Hélade es que en su interior tiene un relieve montañosos que divide a Grecia, en regiones na



turales que se separan unas de otras; esta situación del relieve ayudó al divisionismo político y así en cada valle se constituyeron estados independientes"<sup>34</sup>.

"Los griegos vivieron las primeras formas democráticas y realizaron desde el siglo V a.de C., un conocimiento general de los problemas de la política, la palabra democracia es griega... fue en Grecia donde nació ... libre y completamente evolucionó en gran número de ciudades diversas"<sup>35</sup>.

"Grecia jamás logró formar una sola ciudad; ni las ciudades latinas, ni las etruscas, ni las tribus semitas, pudieron formar parte nunca un cuerpo compacto. Por este motivo los antiguos no pudieron establecer y ni siquiera concebir otra organización social que la ciudad".<sup>36</sup>

Teresita Rendón nos sigue diciendo: "En Grecia sólo podemos referirnos a la idea del Municipio más que a éste como una institución. Aquí cabe hablar propiamente de régimen de la Ciudad más que de régimen municipal en su acepción moderna". Siguiendo con su comentario y citando a Fustel de Coulanges apunta "para el pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus: "... El término urbe tampoco aludía a lo jurídico sino más a lo religioso".<sup>37</sup>

(34) José Manuel Lozano Fuentes. Historia de la Cultura. Compañía Editorial Continental, S.A. 1ª Edición, México, 1979. pág. 107.

(35) Andrés Serra Fojas. Op. Cit. pág. 195.

(36) Teresita Rendón H. Op. Cit. pág. 32.

(37) *Ibidem*, pág. 35.

B).-- ROMA.-- Pasemos ahora al estudio de nuestra -  
 institución en Roma. "Ciudad fundada por los hermanos Rómulo  
 y Remo en el año 753 a.de J.C."<sup>38</sup>

El Derecho Romano,<sup>39</sup> nos legó un gran número de ins-  
 tituciones jurídicas, además es base de nuestro derecho ac-  
 tual y es precisamente aquí donde nos encontramos con la fi-  
 gura del Municipio como institución jurídica.

Ochoa Campos citando a M. Ortolan señala: "se ha  
 dicho que, "el origen de los Ayuntamientos, se debió a la lu-  
 cha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la anti-  
 gua Roma".<sup>40</sup>

Ochoa Campos nos sigue diciendo "En efecto de esta  
 lucha surgieron primero los tribunos de la plebe, que fueron  
 una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles  
 de los plebeyos de la época de los cuestores, iniciaron las-  
 funciones municipales y luego, los ediles curules habían de  
 representar la existencia de los primeros ayuntamientos... -  
 con la institución de los ediles curules y de los pretores -  
 urbanos existía ya el Municipio romano".<sup>41</sup>

(38) Guillermo Floris Margadant S. El Derecho Privado Romano. Ed. Porrúa,  
 7ª edición, pág. 10.

(39) Derecho Romano. "Derecho reconocido por las autoridades romanas hasta  
 476 d. de J.C. y desde la división del imperio, el reconocido por las  
 autoridades bizantinas estrictamente hablando, hasta 1453 dentro de su te-  
 rritorio". Guillermo F. Margadant. Op. Cit. pág. 11.

(40) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. pág. 21.

(41) Ibídem.

T. Rendón Huerta comenta "La institución del Tribunal parece ser el antecedente más claro del gobierno municipal, ya que fue el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política".<sup>42</sup>

Ampliando su comentario la maestra Rendón Huerta apunta "Los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal; el pueblo elegía uno para cuatro tribus o barrios de la ciudad; se trataba, pues, de una especie de congrejo comunal en pequeña escala. Poco a poco los tribunos se reunieron para deliberar juntos los problemas comunes de la ciudad. En un principio no tenían capacidad jurídica para proteger eficazmente los intereses de los plebeyos, pero como suele ocurrir siempre, los poderes que los plebeyos se arrogaron con el apoyo popular fueron reconocidos de jure por la sociedad entera".<sup>43</sup>

"En la época imperial, y especialmente de la Lex Julia municipalis, existían aún localidades llamadas fora y conciliabula, que fueron erigidas en ciudades independientes conservando el nombre de forum. Tenían en su virtud, facultad de ordenar su administración interior, y correlativamente sus habitantes tenían derecho de ciudadanía, pero por razón de equidad se les impuso la obligación de contribuir a las car-

(42) T. Rendón Huerta B. Op. Cit. págs; 52,53.

(43) Ibidem.

gas (munera) del Estado, inclusive la de servicio militar; - todo ello explica el nombre de municipes a los habitantes de esas ciudades y de municipia a las mismas ciudades o villas".  
44.

"Esta admirable organización se consolidó bajo el imperio, en cuya primera época la institución municipal llegó a su mayor esplendor, en esta época el municipio romano tenía un carácter esencialmente urbano".<sup>45</sup>

C).- ESPAÑA.- Entremos ahora al estudio municipal en España de donde nuestra organización, tomó muchos de sus rasgos.

La expansión del Imperio Romano llegó hasta España y fue así como "El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la Península Hispánica, obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios. Sobre este punto escuchemos a Cánovas del Castillo: "Constituido después el Municipio romano, deferencia otorgada al renombre de sus moradores, dado que no lo acostumbrase el Imperio con las provincias o pueblos que sujetaba a su dominio, conociéronse en España las curias, pequeños senados compuestos de un determinado número de Decuriones o Curiales y los Decumbiros, especie de magistrados o cónsules puestos a su frente. No en to-

(44) Mainz. Curso de Derecho Romano; trad. Fou y Ordinas. 2ª edición española, T.I, No. 68 (introd.). (cit; por Rafael Bielsa. Op.Cit. pág. 65).

(45) Rafael Bielsa. Op. Cit. págs. 66,67.

das las ciudades de la Península era igual esta organización; variaba según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendiarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos"<sup>46</sup>. "Ni durante los tiempos prehistóricos, ni en el período preromano en que se dieron las colonizaciones fenicia y griega y la invasión cartaginesa (983-989), identificamos rasgos significativos acerca de la existencia del Municipio. Es incuestionable que encontraremos sus inicios hasta la época de romanización de la Península. - Importante es en la historia de España, la Reconquista, entendida como el largo período de 774 años (718-1492) de guerras sostenidas por los reinos cristianos contra los invasores musulmanes. Consumada la tarea de la Reconquista por Isabel y Fernando, que, con la excepción de Portugal y Navarra, funden los dispares elementos de la España medieval, surge ésta en el panorama europeo, por primera vez después de siete siglos, como entidad política unificada e independiente"<sup>47</sup>.

Diversas son las teorías que tratan de explicarnos el origen del Municipio en España de las cuales sobresalen las siguientes:

"La de herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn, - quienes creen que el Municipio europeo de la Edad Media es -

(46) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. pág. 71.

(47) T. Penón Huerta. Op. Cit. págs. 71, 72.

derivación del romano-visigótico. La de Hinojosa, que refuta la anterior sosteniendo que el concepto de Municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el período de la denominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores. Pérez Pujol señala - que se dio la influencia romana hasta el período de la dominación árabe, haciendo radicar en ese hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creó un concepto diferente de Municipio en España. Sánchez Albornoz apunta que el modelo del Municipio romano desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo no fue sustituida por las instituciones visigóticas sino que paulatinamente fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, y naciendo así con peculiaridades y organización propia el Municipio Español, caídas las necesidades político-económicas de los reninos del norte de España" <sup>48</sup>.

La autora antes citada concluye "Consideramos más- aceptable la explicación del nacimiento del Municipio en España, al principio de la reconquista del territorio español- en poder de los árabes, ya que es hasta entonces cuando el Municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político" <sup>49</sup>.

(48) T. Rendón Huerta B. Op. Cit. págs. 71, 72.

(49) *Ibidem*.

"De este modo cada municipio tuvo su Ley particular o fuero municipal, por la que se regía. En su organización - fue básica la institución del concilium o asamblea judicial, - formada por los hombres libres de su territorio, que podía tener por centro una aglomeración urbana y fue llevada a España por los visigodos. Aplicación de este concilium al territorio de la villa o ciudad, fue el consejo o municipio de la Edad - media, en la que el comes o judex, designado por el rey, sucedió al judex elegido por la asamblea de vecinos, y a los jueces nombrados por el comes o su vicario, los alcaldes elegidos por el pueblo para ejercer durante un año, funciones judiciales. El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea General de vecinos (Consejo Abierto), que se congregaba los domingos para resolver los asuntos de interés general. Ella elegía los que iban a desempeñar los cargos municipales. Estos cargos variaban en unos municipios, en los gallegos se llamaban - justicias, en otros; y era lo más general, alcaldes; en otros había uno o más jueces y varios alcaldes con jurisdicción distinta. Al lado de ellos aparece el merino, de nombramiento - real, y, como empleado subalterno, el sayón. El carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el consejo municipal o ayuntamiento, integrado por los que desempeñaban cargos municipales (Consejo Cerrado) que suplantaba primero de hecho y luego de derecho, a la Asamblea - General de vecinos. En las ciudades los cargos municipales - llegaron a ser patrimonio de los caballeros o de algunas fami

lias privilegiadas con exclusión de los menestrales, plebeyos o habitantes del campo del término municipal (alfor) que antes venían equiparados en derechos a otros".<sup>50</sup>

"En cuanto a las nuevas características que presentan las ciudades españolas de la Edad Media, los visigodos habían implantado dos instituciones: el placitum y el conventus publicus vicinorum. Esta última, fue una asamblea integrada por los hombres libres de la ciudad o del distrito rural y no tenía funciones judiciales, sino administrativas. Es importante el conventus publicum vicinorum, porque de él resultó después el concilium, que era la reunión de los hombres libres de una población y más tarde se derivó, primero en el concejo abierto y posteriormente, en el concejo municipal, acostumbrado tanto en España como en las colonias americanas"<sup>51</sup>.

"A principios del siglo XIII, aumenta la importancia del Municipio como unidad política de gobierno y administración, figuraban al frente los Jueces Concejiles o Forenses el poder popular directo estaba representado por las Juntas o Asambleas Generales de Vecinos, de entre los funcionarios del concejo podemos señalar al Alguacil Mayor, Alférez, Fieles, Alamines, Alarifes. Se acentúa la independencia municipal. Durante este período se observa un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: 1) Contribuciones,

(50) T. Repón Huerta. Op. Cit. págs. 75, 76, 77.

(51) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. pág. 89.



2) indemnizaciones por servicios no prestados, y 3) Multas y Compensaciones. Los reyes concedían "Fueros Municipales" a las ciudades o villas en recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros"<sup>52</sup>.

La etapa de decadencia la observamos a finales de los siglos XIII y XIV en que "Se reimplantan los Tributos de Diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, la independencia en los acuerdos se veía disminuída, pues el Concejo tenía que aceptar la intervención de los Regidores perpetuos. Los límites territoriales del Municipio eran continuamente mermados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes. Los oficios concejiles, que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así vemos como el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca"<sup>53</sup>.

"Diversas medidas antilocalistas adoptadas por los reyes, entre ellos, Don Alfonso X el Sabio y Don Felipe V, darían por resultado la decadencia de los municipios. Así también los Reyes Católicos, defensores de un centralismo antifeudal, procuraron a toda costa el robustecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que que

(52) T. Rendón H. Op. Cit. págs. 78,79.

(53) *Ibidem*.

daban a los municipios. Estas eran las condiciones reales - en que se encontraba el Municipio en España, cuando se produjo el descubrimiento de América"<sup>54</sup>.

D).- MEXICO.- Iniciamos en este inciso, el estudio de la institución municipal en nuestro país, México. Abordaremos brevemente la fundación de Tenochtitlán, el tema del Calpulli y por último la época colonial.

"Los Tenochca o Aztecas eran tribus nómadas que - llegaron al Valle de México del sureste de los Estados Unidos. Este grupo impondría desde el siglo XIV d.c., su dominio sobre gran parte del territorio mexicano. Según la leyenda eran originarios de Aztlan región identificada con California, o Nuevo México o Florida"<sup>55</sup>.

"En el siglo XII ya estaban en el actual Valle de México y escogieron la colina de Chapultepec rodeada de lagos y pantanos para su refugio. Al principio estuvieron sometidos a los Tecpanecas de Azcapotzalco y sobre unos islotes fundaron en el siglo XIV la ciudad de Tenochtitlan. Sus primeros gobernantes estuvieron sometidos a Azcapotzalco, hasta que Itzcóatl, logró liberarse y con los señores de Texcoco y de Tacuba formaron la triple alianza"<sup>56</sup>.

(54) *Ibid.*

(55) José Manuel Lozano F. Op. Cit. pág. 55

(56) José Manuel Lozano F. Op. Cit. págs. 56, 57.

"En las clases sociales sobresalieron los militares, los funcionarios públicos, los sacerdotes y los comerciantes, las dos últimas comprendían artesanos y campesinos, había también esclavos"<sup>57</sup>.

"La economía de éste pueblo estuvo apoyada en la agricultura, en el comercio y en el artesanado. Trabajaron algunos metales como el cobre, estaño, oro y plata, se utilizó como moneda el cacao y el polvo de oro. Sus dioses importantes fueron Huitzilopochtli, Tláloc, Quetzalcóatl, Cuaticue y Tizcatlipoca. Dominaron la astronomía y las matemáticas, la arquitectura y la pintura"<sup>58</sup>.

1.- EL CALPULLI.- "Calpulli significa barrio y linaje, congregación de calles, casas"<sup>59</sup>.

"El Calpulli, pues, fue la forma de organización política, social y económica de los aztecas desde su origen ... Constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado ... El calpulli es, -- pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que posean: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados

(57) *Ibíd.*

(58) *Ibíd.*

(59) Salvador Toscano. *La Organización Social de los Aztecas*. México, 1977, pág. 330. cit. por T. Rendón H. Op. Cit. pág. 86.

para ellos y sus descendientes<sup>60</sup>.

Don Lucío Mendieta nos señala tres clasificaciones de la tierra en esa época:

"Primer Grupo: Propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros.

Segundo grupo: Propiedad de los Pueblos.

Tercer Grupo: Propiedad del Ejército y de los Dioses.

La propiedad del Rey, de los Nobles y de los Guerreros, Los antiguos mexicanos no tuvieron de la propiedad individual el amplio concepto que de la misma llegaron a formarse los romanos. El triple atributo de que éstos investían el derecho de propiedad, o sea la facultad de usar, de gozar y de disponer de una cosa (uti, frui, abuti). Al rey le era lícito... disponer de sus propiedades sin limitación alguna; podía transmitir las en todo o en parte por donación, enajenarlas o darlas en usufructo<sup>61</sup>.

"El rey podía donarlas a los miembros de la familia real, bajo condición de transmitir las a sus hijos, con lo cual se formaban verdaderos mayorazgos. Estos nobles, en cambio rendían vasallaje al rey, le prestaban servicios pag

(60) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, Op. Cit. págs. 25, 26.

(61) Lucío Mendieta y Niñez, Op. Cit. pág. 15.

ticulares y cuidaban de sus jardines y de sus palacios. Cuando el rey donaba alguna propiedad a un noble en recompensa a sus servicios, sin la condición de transmitirla a sus descendientes, éste podía enajenarla, donarla; sus derechos de propiedad no encontraba otro límite que la prohibición de transmitirlo a los plebeyos, pues a estos no les era permitido adquirir la propiedad inmueble. Los guerreros recibían propiedades del rey en recompensa de sus hazañas, unas veces sin condición y otras con la usual de transmitirlas a sus descendientes"<sup>62</sup>.

Con lo que respecta a la Propiedad de los Pueblos- "Los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas. Cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano. Al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron las tierras necesarias para su subsistencia. A estas pequeñas secciones o barrios se les dio el nombre de Chinancalli Calpulli, palabra que, según Alonso de Zurita, significa: "Barrio de gente conocida o linaje antiguo", y a las tierras que le pertenecían, Calpulli, que significa tierra del Calpulli"<sup>63</sup>.

---

(62) *Ibidem*.

(63) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. pág. 16

"La nuda propiedad de las tierras del Calpulli pertenecía a éste; pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales; era la primera, cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el jefe y señor principal de cada barrio la reconvenía por ello, y si en el año siguiente no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente. Era la segunda condición permanecer en el barrio a que correspondía la parcela usufructada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo"<sup>64</sup>.

Por último la propiedad del ejército y de los Dioses "eran grandes extensiones de tierras, estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y a otras a sufragar los gastos del culto. Estas tierras se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo a que correspondían. Puede decirse que eran propiedades de instituciones: el ejército y la clase sacerdotal"<sup>65</sup>.

(64) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. pág. 17.

(65) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. pág. 18.

Víctor M. Castillo Farreras señala las características del Calpulli:

1.- Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales (ambilaterales en el caso de los piltin), y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.

2.- Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.

3.- Unidad económica que, como persona jurídica, - tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.

4.- Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.

5.- Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.

6.- Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.

7.- Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él.

8.- Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios"<sup>66</sup>.

Para concluir podemos decir que la institución municipal que hoy conocemos, no puede compararse con el Calpulí como su antecedente histórico, pues el calpulí fue una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos casos se quiere identificar con el municipio, pero que sólo es una vaga noción a lo que hoy conocemos. El Municipio en estricto sentido jurídico aparece con la llegada de los españoles y no antes.

2.- LA CONQUISTA.- Como precedente a este inciso, hagamos un pequeño recordatorio a uno de los acontecimientos más importantes como fue el descubrimiento de América, tanto por sus repercusiones económicas, como por ser el hecho de poner en contacto a dos culturas, la mexicana y la española.

"En el siglo XV, en plena época del Renacimiento, con la apertura de nuevas rutas marítimas y el descubrimiento de nuevas tierras se inicia en la historia de la navegación y del comercio la llamada Era Oceánica. Además, con los descubrimientos del siglo XV se inicia la expansión de Euro-

(66) Víctor Manuel Castillo Farreras. Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. México: UNAM, 1972, pág. 19. cit. por Virgilio Méndez y Mario Ruiz - Massieu. Op. Cit. págs. 28, 29.



pa. En esta etapa inicial del proceso, Portugal y España desempeñaron los papeles más importantes y señalaron el camino a otros países europeos. En el siglo XVI fueron las mayores potencias coloniales"<sup>67</sup>.

Así "El 12 de Octubre de 1492, Colón desembarca en la isla de Guanani (que llamó San Salvador), descubriendo después Cuba y Santo Domingo. El creyó haber descubierto Cipango (Japón) y otras islas de la costa de Asia Oriental. Tres viajes; en la segunda de sus cuatro expediciones descubrió Puerto Rico y Jamaica; en la tercera, navegando hacia el sur llegó a la isla de Trinidad y a las bocas del río Orinoco, en las costas de Venezuela; en la cuarta y última arribó de América Central, en tierra firme del continente americano, llegando cerca de la bahía de Honduras"<sup>68</sup>.

"El descubrimiento de México se llevó a cabo desde la isla de Cuba, gobernada en ese entonces por Diego Velázquez. La primera expedición estuvo a cargo de Francisco Hernández de Córdoba, quien tocó tierras mexicanas el primero de marzo de 1517. Posteriormente Juan de Grijalva en 1518 llegó a las costas de Cozumel; siendo en abril de 1519 cuando Hernán Cortés, comandando la tercera expedición española, arriba a la isla de San Juan de Ulúa, frente a la costa de lo que ahora es el Estado de Veracruz"<sup>69</sup>.

(67) Agustín Cue Cánovas. Historia Social y Económica de México (1512-1854). Ed. Trillas. México, 1951. pág. 13.

(68) Agustín Cue Cánovas. Op. Cit. pág. 17.

(69) Virgilio Muñoz y Mario Massieu. Op. Cit. pág. 31.

"Una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego de Velázquez, adjudicándose el título de Justicia Mayor y Capitán General, y reconociendo únicamente la autoridad del Rey de España. Para ello constituye un ayuntamiento, mismo que sería el primer vestigio del desarrollo municipal de México"<sup>70</sup>.

"A la nueva población se le puso por nombre la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado en Viernes-Santo de la Cruz y para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy"<sup>71</sup>.

Poco después "se internó la expedición hispana al centro del país, estableciendo una alianza con el imperio tlaxcalteca, férreo rival de los mexicas, logrando después de muchas fatigas doblegar en 1521 al imperio mexicano y dar fin al movimiento conquistador del país. A la caída de la gran Tenochtitlan, Cortés fundó el segundo ayuntamiento en Coyoacán, mudándose luego a lo que fue Tenochtitlan y dando principio así a la Ciudad de México, a partir del 8 de marzo de 1524. Estando el cabildo metropolitano, integrado por un Al-

(70) Virgilio Muñoz y Mario Nassien. Op. Cit. pág. 32.

(71) Moisés Ochoa Campo. Op. Cit. pág. 96.

calde Mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, a más del -  
 escribano y el mayordomo"<sup>72</sup>.

3.- LA COLONIA.- "En la etapa de organización teng  
 mos como legislación aplicable las "Ordenanzas de Descubri -  
 mientos, Población y Pacificación de Indias", de Felipe II -  
 en que se disponía la estructura municipal, asimismo eran se  
 ñaladas las facultades de los adelantos o gobernadores y la  
 determinación de las reglas a observar en el trazo y disposi  
 ción ornamental urbana de las nuevas poblaciones. Las refor  
 mas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen  
 municipal, a consecuencia de los vicios de la administración  
 hacendaria, de la falta de organización administrativa res -  
 pecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción -  
 total de la independencia municipal. Esas reformas se traduje  
 ron en la creación de una Contaduría General para controlar  
 las finanzas municipales, en el aumento de la responsabili  
 dad a los funcionarios municipales y en la disminución de -  
 sueldos y gratificaciones a los mismos"<sup>73</sup>.

"Después de estas reformas se constituyeron doce -  
 Intendencias, cuya regulación se asentaba en la "Ordenanza -  
 de Intendencias" y bajo la cual fue aniquilada totalmente la  
 autonomía municipal por la centralización ejercida por la -  
 Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los Intenden  
 tes y los Gobernadores. Se acentuó con esto, la intervención

(72) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu. Op. Cit. págs. 32 y 33.

(73) T. Rendón Huerta. Op. Cit. págs. 94 y 95.

de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se vio menguada por completo"<sup>74</sup>.

#### COMENTARIO .

En Grecia no se conoció la institución municipal, ya que su población se agrupó en la ciudad llamada "Polis", no obstante vivieron las primeras formas democráticas. Sabemos que en Grecia se preocuparon más por darle auge a la navegación y al comercio, así como a las actividades artísticas y culturales. Esto le restó atención a la creación de instituciones jurídicas.

Como anteriormente señalé y aquí corroboro, estoy de acuerdo en que el Municipio nace en Roma, legendaria ciudad que nos ha legado infinidad de instituciones jurídicas no sólo a nosotros sino a todo el mundo. Así tenemos que Roma con su política expansionista llevó a las ciudades conquistadas la figura municipal, en el caso concreto a España, la cual después habría de traerla hasta nosotros (abril de 1519), naciendo así el Municipio mexicano con marcado rasgo español. Esta influencia duró toda la época colonial y principios de la independiente, pues estaba en vigor la Constitución de Cádiz de 1812.

---

(74) *Ibidem*.

En la época independiente, la importancia que se -  
daba al municipio era mínima, aunque su reglamentación se -  
contemplaba en diversos documentos constitucionales. Como -  
veremos más adelante fue hasta la revolución de 1910 cuando  
hay un resurgimiento nacional de nuestra institución y que a  
partir de entonces su importancia cobraría mayor relevancia-  
con el paso del tiempo.

## CAPITULO SEGUNDO

## ASPECTOS JURIDICOS Y REVOLUCIONARIOS

## DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL .

## I.- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

En 1808 se celebraron en Cádiz, España, las Cortes Generales Extraordinarias, de las que emanó la "Constitución de la Monarquía Española", mejor conocida como Constitución de Cádiz.

Dicha Constitución fue promulgada en España el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año, el Virrey Francisco Javier Venegas, lo hizo en México, expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación.

Poco tiempo después, por así consignarlo la Constitución de Cádiz, fueron elegidos diputados a las Cortes Ordinarias y se integraron las seis diputaciones provinciales de Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Intimas de Oriente, San Luis Potosí, México y Provincias Intimas de Occidente, creándose posteriormente una séptima diputación en Valladolid, para las Provincias de Michoacán y Guanajuato.

"El 4 de mayo de 1814, Fernando VII expidió un decreto que ordenaba la abrogación de la Constitución Gaditana, y que cobraría vigencia en México, en 1815 a través de la publicación oficial realizada por Felix María Calleja. La consecuencia inmediata sería el restablecimiento del régimen colonial. Pero en 1820 el propio Fernando VII, ordenó nuevamente la vigencia de la Constitución de Cádiz y al Virrey Apodaca correspondió en México, tal restablecimiento".

A continuación transcribo los artículos de esta - -  
Constitución que tratan sobre el Municipio:

CONSTITUCION POLITICA DE LA  
MONARQUIA ESPAÑOLA .

TITULO VI

DEL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVIN  
CIAS Y DE LOS PUEBLOS .

CAPITULO PRIMERO

DE LOS AYUNTAMIENTOS .

Art. 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe -

político, donde hubieren y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Art. 310.- Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente.

Art. 311.- Las Leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312.- Los Alcaldes, Regidores y Procuradores y Síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los - - Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Art. 313.- Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Art. 314.- Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el Alcalde o Alcaldes, Regido-



res y Procurador y Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Art. 315.- Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores-Síndicos donde haya dos, si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Art. 316.- El que hubiere ejercido cualquiera de éstos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Art. 317.- Para ser Alcalde, Regidor o Procurador-Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener éstos empleados.

Art. 318.- No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art. 319.- Todos los empleos municipales referidos-  
serán cargos concejil del que nadie podrá excusarse sin causa  
legal.

Art. 320.- Habrá un secretario en cada Ayuntamiento  
elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de -  
los Fondos del Común.

Art. 321.- Estará a cargo de los Ayuntamientos:

I.- La Policía de Sanidad y Comunidad.

II.- Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca-  
a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la  
conservación del orden público.

III.- La Administración de los caudales de propios-  
y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo-  
de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo-  
nombren.

IV.- Hacer el repartimiento y recaudación de las --  
contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva.

V.- Cuidar de todas las Escuelas de primeras letras  
y de los demás establecimientos de educación que se paguen -  
con los fondos del común.

VI.- Cuidar los Hospitales, Hospicios, Casas de Ex-  
pósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las re

gias que se prescriban.

VII.- Cuidar de las construcciones y reparaciones de casinos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

VIII.- Formar las Ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañará con su informe.

IX.- Promover la Agricultura, la Industria y el Comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficiosos.

Art. 322.- Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como en los caudales propios.

Art. 323.- Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales pú

blicos que hayan recaudado e invertido<sup>1</sup>.

#### COMENTARIO.

Como podemos observar de los artículos antes transcritos, se hace referencia entre otros importantes aspectos, a la elección popular de los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos, y a la no reelección del que hubiere ejercido - alguno de esos cargos sin que pasaran por lo menos dos años y donde el vecindario lo permitiera. También prohibió los oficios perpetuos.

Estas medidas constituyeron un considerable impulso a la vida de los Municipios, aunque por otra parte sentara el del sometimiento de los Ayuntamientos a los Jefes Políticos - que tan nefastos serían en los años venideros para nuestro país y a la dependencia municipal en materia económica de las provincias.

#### II.- DECRETO PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA .

También conocido como Constitución de Apatzingán, - por haber sido sancionada el 22 de octubre de 1814 en ese lugar, plasma "Los fundamentales principios de la ideología -- insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812, diverge radí

(1) Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México*. Ed. Porrúa, 1975. pág. 148.

calmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un Gobierno propio independiente de España, como lo soñó Hidalgo".<sup>2</sup>

El maestro Mario de la Cueva dice: "La Constitución de Apatzingán, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos es de un valor histórico inestimable no tanto por la vigencia que haya podido tener, que fue bien poca, pues las tropas insurgentes no llegaron nunca a dominar el inmenso territorio nacional sino porque representa la primera manifestación de fe constitucional de la Nación Mexicana y porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX"<sup>3</sup>.

Sin embargo, la Constitución de Apatzingán no se refiere al Municipio en forma específica, como tampoco lo hacen los "Sentimientos de la Nación" (23 puntos dados por Morelos para la Constitución), ni el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional.

Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país.

Asimismo "conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal al declarar en su Art. 211.- Mientras que la Soberanía de la Nación forma

(2) Ignacio Burgos Orihuela. Op. Cit. pág. 78.

(3) "La Constitución Política de México", en 50 años de Revolución. México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pág. 55.

el cuerpo de leyes que ha de subsistir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen" <sup>4</sup>.

### III.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - DE 1824.

Los documentos que adoptan por primera vez el sistema federal a nivel constitucional son: "El Acta Constitutiva de la Federación expedida el 21 de enero de 1824 y en la Constitución de 4 de octubre del mismo año" <sup>5</sup>.

En cuanto al Municipio "La Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente" <sup>6</sup>. Sin que se opongan a la Constitución ni al Acta.

El maestro Felipe Tena Ramírez, en su Libro Derecho Constitucional nos dice: "Las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida" <sup>7</sup>.

(4) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. pág. 150.

(5) Ignacio Burgoa Grilloela, Op. Cit. pág. 22.

(6) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit. pág. 103.

(7) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. págs. 152, 153.

#### IV.- BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.

"En las Bases Constitucionales de 1835, se establecía de la siguiente manera, la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero ninguna otra alusión al Municipio".

#### V.- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836 .

La Constitución Centralista de 1836 (también conocida como las siete leyes), dedica una atención especial a los Ayuntamientos, en la Sexta Ley denominada "División del territorio de la república y Gobierno Interior de los Pueblos".

A continuación transcribo los artículos más relevantes:

"Art. 22.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales, de

acuerdo con los gobernadores respectivos.

Art. 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de Alcaldes, regidores y Síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder; lo primeros, de seis, los segundos de doce, y los últimos de dos.

Art. 24.- Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.

II.- Vecino del mismo pueblo.

III.- Mayor de veinticinco años.

IV.- Tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Art. 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos; la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento



to de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26.- Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Art. 27.- Los Jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador: durarán un año y podrán ser reelectos.

Art. 28.- Para ser juez de paz se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

II.- Vecino del pueblo.

III.- Ser mayor de veinticinco años.

Art. 29.- Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los Ayuntamientos, con sujeción en estas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no lleguen a mil almas las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su vigencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Art. 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Art. 31.- Una Ley Secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefec-

tos, y las exenciones de que gozarán los demás"<sup>8</sup>.

#### VI.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857 .

"Ni el Título Quinto de la Constitución de 1857, de nominado "De los Estados de la Federación", ni algún otro, ha cen referencia a la forma de organización del municipio, no - obstante que el tema no fue ajeno en el seno del Constituyente"<sup>9</sup>.

"Esta Constitución Federal, fue sancionada y jurada por el Congreso General, el 5 de Febrero de 1857"<sup>10</sup>.

La Constitución de 1857,<sup>11</sup> menciona al Municipio en sus artículos 31, fracción II; 36, fracción I y 72, fracción-VI, mismos que a continuación reproduzco:

"Art. 31.- Es obligación de todo mexicano.

II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

(8) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. págs. 135, 136.

(9) Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu. Elementos Jurídicos Históricos - del Municipio en México. UNAM. México, 1979. pág. 66.

(10) *Ibidem*.

(11) El maestro Ignacio Burgoa, en su Derecho Constitucional, pág. 329 nos - recuerda: "Nuestra Constitución de 1857, hizo estallar una lucha armada en tre sus sostenedores, los Republicanos y Liberales, y los enemigos de la - Reforma que implantó, conocidos conservadores apoyados por el alto clero - que fue su principal adversario. El Código Fundamental de 57, concitó a tal extremo los odios, el fanatismo y la pasión de la clerecía, que se anatema tizó a los que le prestasen obediencia, a tal extremo de que siendo católi cos, se les negaba la impartición de los sacramentos como si estuviesen - excomulgados."

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

Art. 72.- El Congreso tiene facultad:

VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".<sup>12</sup>

Al no haber sido contemplado más ampliamente el Municipio por la Constitución Federal, su regulación quedó desplazada a las constituciones de los Estados.

## VII. EL MUNICIPIO Y LA REVOLUCION .

Don Jesús Silva Herzog (en su Breve Historia de la Revolución Mexicana), nos dice: "Puede asegurarse que la causa fundamental de ese gran movimiento social que transformó la organización del país en todos o casi todos sus variados aspectos, fue la existencia de enormes haciendas en poder de unas cuantas personas de mentalidad conservadora o reaccionaria

(12) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. pág. 45.

ria"<sup>13</sup>.

Por su parte Jesús Romero Flores señala: "Sin violentar la intepretación de los hechos que constituyen la historia del pueblo mexicano, y haciendo de ellos un estudio sereno e imparcial, siempre habremos de llegar a la conclusión de que los fenómenos determinantes de las más fuertes conmociones que han agitado a nuestro país, han tenido como origen la lucha económica"<sup>14</sup>.

"México, dice el historiador Luis González Obregón, en el transcurso de poco más de un siglo ha tenido tres grandes revoluciones que lo han conmovido hondamente. La primera de estas tres revoluciones fue provocada por la iniciación de la Independencia; la segunda, originada por la proclamación del "Plan de Ayutla", y la tercera tuvo sus raíces en el "Plan de San Luis". En estas tres revoluciones, sin embargo, el factor económico influyó poderosamente".<sup>15</sup>

"Pero las causas inmediatas y determinantes de la magna Revolución a que nos ha tocado asistir, se encuentran en la administración gubernativa del señor general Don Porfirio Díaz; en los abusos que se cometieron con el pueblo durante el largo período dictatorial, en que, por sucesivas -

(13) Jesús Silva Herzog. Breve Historia de la Revolución Mexicana. (Los antecedentes y la Etapa Maderista). Ed. Fondo de Cultura Económica, Tomo I, - México, 1986. pág. 7.

(14) Jesús Romero Flores. Anales Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo I, Ed. Costa-Amic, México, 1986, pág. 9.

(15) Jesús Romero Flores. Op. Cit. pág. 10.

reelecciones, dicho militar estuvo apoderado de la cosa pública, rodeado de una camarilla de amigos incondicionales, de privilegiados y favoritos que se repartieron a su antojo la riqueza nacional y los puestos públicos, creando prebendas y sinecuras, de las que disfrutaron sin importarles la miseria del pueblo, y acallaron las protestas con los asesinatos en masa, las súplicas con la cárcel y el destierro, e hicieron, en una palabra, burla de la Ley y escarnio de las instituciones".<sup>16</sup>

En su obra La Política, Aristóteles nos señala: - "las Revoluciones pueden tener dos finalidades: a) sustituir la Constitución vigente por otra distinta, como sería cambiar un gobierno democrático por uno aristocrático u oligárquico, y b) un cambio no de sistema, no de Constitución, sino de personas. Los "revolucionarios" desean quitar a los gobernantes de sus puestos para colocarse ellos"<sup>17</sup>.

El gran filósofo griego al seguir su exposición afirma: "La causa de las revoluciones es siempre la desigualdad... las revoluciones se realizan para conquistar la igualdad respecto al número y respecto al mérito. La igualdad respecto al número responde a la idea de extensión, de masa, y la de mérito a idea de proporción, de dar a cada quien lo --

(16) Jesús Romero Flores. Op. Cit. pág. 23.

(17) Aristóteles. La Política, págs. 220-222 (Cit: por Jorge Carpizo en - Estudios Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. La - Gran Enciclopedia Mexicana. México, 1983 pág. 53).

que su esfuerzo le acredite. Y lo más prudente es mezclar la igualdad del número con la igualdad del mérito. La república más estable, es aquella que está menos expuesta a las revoluciones, es donde domina la clase media; aumentar esta clase es detener las revoluciones que se originan por la desigualdad"<sup>18</sup>.

Aristóteles enumera las causas de la revolución atendiendo a dos criterios. Según el primer criterio los motivos de las revoluciones son: "a) disposición moral de los que se rebelan; 2) el fin de la insurrección, y 3) las circunstancias determinantes que producen la discordia entre los ciudadanos. Según el segundo criterio, los motivos de las revoluciones son: 1) Las cábalas; 2) la negligencia; 3) las causas imperceptibles, y la diversidad de origen"<sup>19</sup>.

El maestro Jorge Carpizo concluye: "Podemos y debemos enfrentar dos conceptos, el de la revolución y movimiento, y esta diferenciación responde al deseo de no utilizar la palabra revolución para cualquier cambio político o rebelión"<sup>20</sup>.

"Revolución es el cambio fundamental de las estructuras económicas. Revolución es la transformación total de un sistema de vida por otro completamente distinto. Movimiento

---

(18) *Ibidem*.

(19) *Ibidem*.

(20) Jorge Carpizo. Op. Cit., págs. 56, 57.

to es el cambio parcial de las estructuras económicas, y total o parcial en las estructuras sociales políticas o jurídicas. Los movimientos se pueden clasificar por dos criterios diferentes: Según su finalidad y según quien los realiza. Estos criterios se entrecruzan y dan las diferentes clases de movimientos que conoce la historia"<sup>21</sup>.

"Según la finalidad del movimiento, éste puede ser de índole político o social. El movimiento político puede perseguir un cambio de: 1) persona; 2) principios jurídicos; 3) sistemas, y 4) independencia. El cambio en la persona puede perseguir la destitución de: 1) un gobernante constitucional; 2) un gobierno de facto; 3) un usurpador, y 4) un dictador. El cambio de principios puede perseguir la adición o supresión de ciertas normas: 1) fundamentales, si se refiere a una decisión fundamental del orden jurídico; 2) primarias, si la norma es de índole constitucional, y 3) secundarias, si es una norma no constitucional.

El cambio de sistema es la renovación de la forma de gobierno, la cual determina una modificación profunda en el orden jurídico. Así sucede con el paso de una monarquía a una república, o del sistema central al federal en una comunidad"<sup>22</sup>.

"El movimiento de finalidad social persigue que el

---

(21) *Ibidem*.

(22) *Ibidem*.



hombre pueda vivir mejor, acabando con las injusticias sociales. Desde el punto de vista de quien realice, el movimiento éste puede ser realizado por 1) el pueblo; 2) una clase social; 3) uno o más de los poderes públicos; 4) el ejército, y 5) una minoría ágil. Los movimientos sociales siempre llevan implícito un cambio político, o sea, el movimiento social es un etapa más avanzada en el desarrollo de los movimientos. Expuestas las ideas anteriores se puede afirmar que en la historia se han efectuado pocas revoluciones, entre ellas están: el paso de la esclavitud al sistema de servidumbre, de servidumbre al sistema liberal burgués, etcétera. Podemos ejemplificar con la historia de México: la guerra de los tres años (1858-1860), desde el punto de vista de su finalidad persiguió un fin político que se manifestó en la bandera de cada uno de los contendientes: la implantación o no del principio: la separación del Estado y la Iglesia. El cambio de república federal a central, efectuado en 1836, fue de finalidad política e implicó la modificación del sistema político, y el cambio fue hecho por una minoría ágil<sup>23</sup>.

"La Revolución Mexicana de 1910, o de 1913, es mal llamada Revolución, pues no implicó un cambio fundamental, de esencia, en las estructuras económicas. Fue un movimiento que en 1910 tuvo una finalidad política doble: derrocar al dictador y llevar a la Constitución el principio de la no-reelección. Este movimiento político se convirtió en social-

---

(23) *Ibidem*.

en 1913. El movimiento político de 1910 es el antecedente - inmediato del movimiento social, y fue un movimiento efectuado por el pueblo y no de quienes conducían el movimiento. En esta forma, reservamos la palabra Revolución para significar el cambio de esencia de las estructuras económicas de una comunidad".<sup>24</sup>

A).- LAS JEFATURAS POLITICAS.- Veamos en este inciso como las Jefaturas Políticas ahogaron la vida del Municipio durante el porfiriato.

Recordaremos que la institución de las Jefaturas Políticas, se instituyó en la Constitución de Cádiz de 1812.

Moisés Ochoa Campos nos señala las características generales de las Jefaturas Políticas:

"1) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.

2) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.

3) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.

4) Eran de carácter distrital y residían en las -

---

(24) *Ibidem*.

cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos en su circunscripción. Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal<sup>25</sup>.

"El tipo de Jefaturas Políticas, se presentó de hecho a través de varios subtipos: Jefes Políticos, Prefectos, Subprefectos, Jefes de Policía, Directores Políticos, Prefectos Populares y Visitadores"<sup>26</sup>.

B).- EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.- El 19 de Julio de 1906 en San Luis, Mo., se proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano, cuyos puntos más importantes transcribo a continuación:

"Art. 1.- Reducción del período presidencial a cuatro años.

Art. 2.- Supresión de la reelección para el Presidente y los gobernadores de los Estados. Estos funcionarios sólo podrán ser nuevamente electos hasta después de dos períodos del que desempeñaron.

Art. 5.- Reformar y reglamentar los artículos 6 y 7 Constitucionales, suprimiendo las restricciones que la vi-

(25) Moisés Ocho Campos. Op. Cit. págs. 273, 274.

(26) Ibídem.

da privada y la paz pública impone a las libertades de palabra y de prensa, y declarando que sólo se castigarán en éste sentido la falta de verdad que entrañe dolo, el chantaje y - las violaciones de la ley en lo relativo a la moral.

Art. 17.- Los templos se consideran como negocios-mercantiles, quedando por tanto obligados a llevar contabilidad y pagar por las contribuciones correspondientes.

Art. 18.- nacionalización, conforme a las leyes, - de los bienes raíces que el clero tiene en su poder de testamentos.

Art. 34.- Los dueños de tierras estan obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión- de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrara el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes.

Art. 36.- El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarla a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona.

Art. 37.- Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que - hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

Art. 42.- Restitución de la zona libre (en su exposición de motivos decía: "sabido es que todos los pueblos - - fronterizos comprendidos en lo que era la Zona Libre, sufrieron, cuando ésta fue abolida recientemente por la Dictadura, - inmensos perjuicios que los precipitaron a la más completa - ruina. Es de la más estricta justicia la restitución de la zona libre, que detendrá las ruinas de las poblaciones fronterizas y las resarcirá de los perjuicios que han padecido con la torpe y egoísta medida de la Dictadura).

Art. 45.- Supresión de los Jefes Políticos.

Art. 46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal<sup>27</sup>.

C).- EL PLAN DE EL ZAPOTE Y EL PLAN DE VALLADOLID.- -

"Uno de los primeros planes revolucionarios, en contra del régimen porfirista, fue el de El Zapote, suscrito el 21 de - - abril de 1901 en Mochitlán, Estado de Guerrero. Este Plan, - con el que se encendió la primera chispa revolucionaria en el Sur, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos, en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la - - - - reelección en los puestos públicos y en abierta lucha en contra del caciquismo regional".<sup>28</sup>

(27) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. págs. 728 - 731.

(28) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. pág. 312.

Ochoa Campos citando a Don Jesús Romero Flores nos dice: "En la lejana Valladolid de Yucatán, a principios de Junio de 1910, Miguel Ruiz Ponce y Maximiliano Bonilla, al frente de un grupo de vecinos, se posesionaron de la población, - en donde se había hecho sumamente odiado el Jefe Político - - Luis Felipe Regil, quien desplegaba un lujo de crueldad en - toda la comarca. Cansados de soportarlo se sublevaron más de mil quinientos labriegos, y aunque solamente armados de fusiles, cerca de doscientos atacaron en la madrugada del 4 de - Junio de 1910 a la población, matando a dicho Regil, sargento de la fuerza local, y a Liborio Albornoz, policía" <sup>29</sup>.

D).- EL PLAN DE SAN LUIS POTOSI.- Este Plan fue lanzado por Don Francisco I. Madero en San Luis Potosí, el 5 de Octubre de 1910.

En el mencionado Plan, se esta en contra de la supremacía que el Poder Ejecutivo ejerce sobre el Legislativo y Judicial, la Soberanía de los Estados, y la Libertad de los Ayuntamientos.

Se esta en contra de la dictadura que por 34 años - ha pisoteado los derechos del pueblo.

---

(29) Ibidem.

En su artículo primero nos dice: "Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Diputados y Senadores, celebradas en junio y julio del corriente año" <sup>30</sup>.

En su artículo segundo: "Se desconoce el actual Gobierno del Gral. Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular, porque, además de no haber sido electas por el pueblo, han perdido todos los títulos que podían tener de legalidad, cometiendo y apoyando con los elementos que el pueblo puso a su disposición, para la defensa de sus intereses, el fraude electoral más escandaloso que registrara la historia de México" <sup>31</sup>.

En su artículo cuarto el Plan señala como Ley Suprema -- además de la Constitución y leyes vigentes el principio de -- NO REELECCION del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas Constitucionales respectivas.

El Plan también convoca al pueblo a tomar las armas el día 20 de Noviembre a las seis de la tarde (art. 7). Esto es lo más importante del Plan.

(30) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. págs. 734 - 736.

(31) Ibidem.

E).- EL PLAN DE BERNARDO REYES .- Este Plan fue lanzado por "Don Bernardo Reyes en Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, se encuentran modificaciones circunstanciales al Plan de San Luis Potosí adicionándole una parte relativa al restablecimiento de la Zona Libre en la Frontera Norte de la República e insistiendo en la efectividad del sufragio. En su artículo 5º, declara Ley Suprema de la República el --- principio de NO REELECCION del Presidente y Vice-Presidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales"<sup>32</sup>.

F).- PLAN POLITICO SOCIAL.- Este Plan zapatista, -- proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, - Campeche, Puebla y el Distrito Federal, postuló: "Se desconoce al Presidente y Vicepresidente de la República, a los Senadores y Diputados, así como a todos los demás empleados que son electos por el voto popular en virtud de las omisiones, fraudes y presiones que tuvieron lugar en las elecciones pasadas;- Se reconoce como Presidente provisional y Jefe Supremo de la - Revolución, al señor Francisco I. Madero; Se proclama como Ley Suprema, la Constitución de 1857, el voto libre y la No Reelección; SE REORGANIZARAN LAS MUNICIPALIDADES SUPRIMIDAS"<sup>33</sup>.

G).- PLAN DE AYALA.- Este Plan se proclamó en Noviembre 25 de 1911, por Emiliano Zapata, en sus puntos importantes

(32) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. pág. 313.

(33) Jesus Silva Herzog. Op. Cit. págs. 169 - 172.



se desconoce a madero como Jefe de la Revolución y se reconoce como tal a pascual Orozco, también proclamó el derecho a la tierra pues en su artículo séptimo contempló lo siguiente:

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos"<sup>34</sup>.

"Posteriormente, el Programa de Reformas Políticas - Sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, Estado de Morelos, en 18 de abril de 1916, consignó a los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus propuestas Reformas Políticas, el siguiente:

Art. 32.- Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que -

(34) Jesús Silva Herzog, Op. Cit. pág. 290.

les permita atender eficazmente a los intereses comunales y - los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales"<sup>35</sup>.

H).- LOS PLANES DE MILPA ALTA Y SANTA ROSA.- "El Plan zapatista de Milpa Alta, de 6 de agosto de 1919, consigna un punto interesante sobre la colonización. Dice así: Nove no. La colonización extranjera se hará de preferencia y a base de establecer una colonia, pero formada por colonos de la raza más adelantada en la agricultura, por cada diez pueblos de indígenas, y que la colonia aludida quede comprendida dentro de la comarca abarcada por los pueblos mencionados, a - efecto de que los labradores indígenas mejoren por este medio el sistema del cultivo de sus tierras"<sup>36</sup>.

"En el Plan de Santa Rosa de 2 de febrero de 1912, - solamente se encuentra una alusión a los municipios en materia electoral: 4º.- La Ley Electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo de - frauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto"<sup>37</sup>.

I).- EL PACTO DE LA EMPACADORA.- El Plan Orózquista, conocido como Pacto de la Empacadora, fue firmado en Chihua -

(35) Moisés Ochoa Campos, Op. Cit. pág 314.

(36) Ibidem.

(37) Ibidem.

hacia el 25 de marzo de 1912 y en sus puntos 28 y 29 nos señala:

"28.- La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

29.- Se suprimirán en toda la República los cargos - de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes Municipales"<sup>38</sup>.

J).- LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1914.-

"El señor Carranza, en su mensaje ante la Convención de Generales que se reunió en el local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914 apuntó:

Todos ustedes - los Jefes del Ejército Constitucionalista - discutirán el programa político del gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por lo que tan esforzadamente hemos luchado. Fue entonces, cuando abordó resueltamente el problema municipal. Ese 3 de octubre de 1914, el señor Carranza agregó en su mensaje:

(38) Jesús Silva Herzog, Op. Cit. pág. 305

Igualmente -durante la campaña-, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional - debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se considerarán de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas - sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso:

El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

Que los municipios, por causa de utilidad pública - expropien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia.

Con ésto, Carranza demostraba una vez más su especial preocupación por el problema municipal. Siempre insitió en él y por ello puede dársele legítimamente el título de Apóstol - del Municipio Libre.

Sabemos la suerte que corrió la Convención Militar, - el aplazamiento de sus trabajos y su traslado a la ciudad de Aguascalientes. No obstante, tales escollos no fueron suficientes para impedir que el Gobierno Constitucionalista llevara a cabo su anhelado programa de reformas político-sociales. Por ello el 12 de Diciembre de 1914, encontrándose en Veracruz donde instaló el Gobierno con todo su Gabinete, el señor Carranza expidió un decreto con Adiciones al Plan de Guadalupe.

Dicho decreto de adiciones, en el artículo 2º decía: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional"<sup>39</sup>.

"De inmediato, se puso manos a la obra y la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de Ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19, figurando entre ellos, 5 sobre asuntos municipales:

1.- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República consagrando el Municipio Libre.

---

(39) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. págs. 317-318.

2.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

3.- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el Municipio Libre. Entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, el relativo a la libertad municipal, que se expidió el 26 de diciembre de 1914.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y los Jefes Políticos. El Decreto expedido en Veracruz dice textualmente.

"Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la -

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857 en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el Gobierno del Estado.

"El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitaual o transitoriamente"<sup>40</sup>.

#### VIII.- CONSTITUCION DE 1917.

Después de haber realizado un pequeño análisis de la Revolución de 1910 y de los Planes que surgieron para derrocar a Porfirio Díaz, así como para robustecer nuestra institución municipal, llegamos ahora a la culminación de esa lucha.

Los ideales y las necesidades del grueso de la población, por fin serían plasmados por exigencia del mismo pueblo en la nueva Constitución de 5 de Febrero de 1917.

---

(40) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. págs. 320 - 321.

A).- PROYECTO CONSTITUCIONAL DE CARRANZA.- "En 1916 pudo reunirse, en Querétaro, el Congreso Constituyente. Una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dio lectura al proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, - que en materia de nuestro estudio decía:

#### TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación.

Art. 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, el municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias, entre éste y el gobierno del Estado".

Parece que la Comisión de Constitución adicionó este artículo, pues en la sesión de la tarde del miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión un texto más explícito cuya fracción I no fue motivo de debate, pero que sí suscitó amplia polémica en torno a la fracción II.

En el debate sobre dicha fracción II del artículo 115, tomaron parte los diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa.



Para aquilatar debidamente las objeciones presentadas, es necesario consignar previamente la mencionada fracción II, que establecía:

II.- "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que correspondiera al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley".

El primero en impugnar esta fracción II, fue Rodríguez González, aludiendo a la anarquía que, en materia educativa, se podría presentar de dejarse "La absoluta libertad municipal tal como lo pretende la comisión dictaminadora". Se refería a los vaivenes de la política local, que postergaría a unos maestros y favorecía a otros, concluyendo que "a eso nos llevaría esa libertad municipal en lo que se refiere a la enseñanza". Como aclaró oportunamente el diputado de la Barra, el impugnador confundía la cuestión financiera con los asuntos de la enseñanza. Rodríguez González pedía concretamente que en la fracción II se suprimiese la palabra "libremente" y se agregase un inciso 4º que debía decir: "En lo relati

vo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado". Fue el diputado Jara, miembro de la Comisión quien puso los puntos sobre las íes, al precisar: "Si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consiguiente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, 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 este constituida por tres poderes".

B).- EL ARTICULO 115 EN EL CONSTITUYENTE.- El 24 de enero de 1917 fue una fecha decisiva para el municipio mexicano pues se discutió la fracción II.

"El Diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión, aclaro el sentido municipalista que inspiró la redacción de la discutida fracción II, expresando:

"Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que esten siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que estan mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y estan, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad? y, por consiguiente, los habitantes de estas -

pequeñas entidades, que formar el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio convecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción sea efectiva y eficaz.

Después de estas consideraciones, el diputado Jara encontró en materia de las objeciones que acababa de presentar el diputado Rodríguez González. "Algunos temores se han iniciado -dijo- acerca de que si los municipios de les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran el frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones -meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario -- para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le reco-

ja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamós por la otra; no demos libertad política y restrinjamós hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado. (aplausos). Así, pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión" (aplausos). Nos extendimos transcribiendo los párrafos centrales del discurso que pronunciara en aquella ocasión el diputado Jara, porque expresaran las razones que movieron a la Comisión a redactar en esa forma el artículo 115. Por otra parte, son tan elocuentes esos conceptos, que en sí constituyen la mejor defensa de la autonomía municipal. Todo ello nos da la certidumbre de que, en el constituyente, predominó una clara y bien orientada corriente municipalista, emanada de la Revolución".<sup>41</sup>

(41) Moisés Gchoa Campos. Op. Cit. págs. 322, 323.

C).- LA CUESTION HACENDARIA.- "El diputado Medina - analizó lo relativo a las contribuciones y en cuanto a la intervención de la Suprema Corte en materia de conflictos hacendarios, el orador, como miembro de la Comisión, explicó:

"Queda la última objeción y me limito a las explicaciones que se sirvió pedir el compañero Céspedes, sobre la competencia que en el dictamen se da a la Suprema Corte de Justicia para fallar en las cuestiones hacendarias. En parte-contesto esta explicación al Compañero Céspedes recordándole la objeción que ha hecho el señor Martínez Escobar, en la que pide que no haya centralización económica, sino que sea un tribunal del Estado el que con oca de estos asuntos y no la Suprema Corte. Nosotros, queriendo respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los Municipios al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los prestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esa manera y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conve --

niente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia. ¿Por qué no resuelve la Legislatura Local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado?. Porque hemos -  
 conceptualizado que entre los tres poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un municipio el que está en lucha con un Poder del Estado, seguramente que los otros Poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación y de esta manera, tal vez el municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la -  
 Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias. Con estas razones he creído haber contestado las objeciones de los señores diputados y yo exhorto a la asamblea muy atentamente, que tenga -  
 en cuenta que este es el más alto principio de la Revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político. Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la organización municipal: el verdadero Municipio libre y que sea el -  
 que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los Municipios desde que el Municipio existe, tomando de la vieja -  
 Inglaterra, pasado a la América del Norte y experimentado en todas las demás partes que tienen por base económica el régimen municipal. (aplausos)"<sup>42</sup>.

---

(42) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. págs. 330 - 331

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79.

D).- EL VOTO PARTICULAR SOBRE LA FRACCION II.- "En la sesión nocturna del día 30 de enero, se puso a debate el voto particular sobre la fracción II del artículo 115, formulado por los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, que dice así:

La segunda comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva, por esta honorable asamblea, la más aceptable al interés público.

La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones, y las diferencias suscitadas cuando la discusión del primer dictamen acreditan que tal libertad es deseada por todos los señores representantes y que solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad.

Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del Municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la fa -



cultad de recaudar todas las contribuciones es de aprobarse - por esta honorable asamblea el precepto relativo, en los siguientes términos:

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva.

El general Calderón pidió la palabra para decir que-- la comisión no había interpretado en estos dos dictámenes el sentir de la asamblea; que la misma división suscitada en el seno de la comisión, demostraba lo delicado del asunto y que proponía se apozase el debate.

El general Jara, miembro de la comisión, intervino a su vez, expresando que no debían demorarse los trabajos del Congreso, por lo que exhortaba a no salir del recinto sin haber dado cima a las labores.

En ese momento, varios diputados presentaron una moción suspensiva, para que el debate de la cuestión municipal-

se aplazase para las 10 horas de la mañana de ese mismo día, ya que eran las 2 de la madrugada del 31 de enero. Pero la -  
asamblea no tomó en consideración esta moción y no obstante -  
lo avanzado de la hora, continuó el debate. Entonces intervi-  
no el diputado José Alvarez. "Únicamente-dijo-voy a permitirme  
hacer una proposición a vuestra soberanía, que evitará toda -  
discusión. Si fuéramos a establecer bases para una cuestión -  
hacendaria municipal, estarían justificados los temores del -  
C., diputado Calderón; pero ya basta de invasiones a la sobe-  
ranía de los Estados, ya hemos fijado hasta qué color debe te-  
ner el gobierno del Estado; (voces: ¡No!). Esas condiciones de-  
ben ser fijadas por cada legislatura, la cual debe señalar -  
las condiciones que debe llenar todo régimen hacendario y mu-  
nicipal, debemos limitarnos a decir que los Municipios deben-  
tener absoluta libertad, fijándoles en cada caso el régimen -  
que debe haberse dado cuenta de cuál es el sentir de la asam-  
blea, para que retire su dictamen y lo reforme en ese sentido  
y así quedará aprobado definitivamente.

El aludido General Calderón aclaró lo de sus "temores",  
señalando: "Ya se hizo una discusión y en esta discusión se -  
orientó la asamblea y expresó cuál debía ser, más o menos, el  
dictamen que se debía presentar; el proyecto del C. Primer -  
Jefe no pretendió crear dificultades entre el Ayuntamiento, -  
la Legislatura y el gobierno de los Estados. El Primer Jefe -  
reconoce la Soberanía de los Estados pero no reconoce la Sobe

ranía Municipal; de nada serviría establecer ese sistema hacendarío, todo lo que proponga la comisión, porque es la legislatura de los Estados la que dará el recurso al Municipio; yo lo que trato de evitar y me siento obligado a hablar cuando todos callan, porque creo tener los conocimientos necesarios sobre sistemas hacendarios; yo le concedo derecho al Ayuntamiento para que administre sus propios recursos; pero será la legislatura de los Estados la que determine en qué forma y en qué cantidad. para qué vamos a decir "el tanto por ciento que le va a tocar" sino conocemos las fuentes de recursos que hay en cada distrito o Municipio. Suplico, pues señores, tengan la bondad de fijarse en ésto; el Municipio es libre, han desaparecido los Jefes políticos, quedando en su lugar el Presidente Municipal, quién no tiene ya superior jerárquico en el orden político; no lo tiene en el orden administrativo; en tal virtud, guardará el Municipio con el Estado, con las legislaturas, con los gobernadores, las relaciones que determinan las leyes. Votad por el proyecto del Primer Jefe, en último caso.

Con este calor se continuaba la discusión, a fin de consagrar constitucionalmente el Municipio Libre, una de nuestras más valiosas conquistas revolucionarias".<sup>43</sup>

(43) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. págs. 336 - 338.

E).- LA VOTACION DEL ARTICULO 115.- "El debate sobre la fracción II del artículo 115 se había llevado varias sesiones: la del 24 de enero, la del 25 y la del 30 que terminó al amanecer del día siguiente. Las más acaloradas discusiones se suscitaron en torno a la hacienda municipal, pero no por cuestiones de principios sino de procedimientos.

La sola enumeración de los oradores, que una o varias veces intervinieron en la discusión, da idea de la importancia que se concedió al tema. Ellos fueron, por su orden, los Diputados Rodríguez González, dos veces; José Alvarez, tres veces; De la Barrera, una vez; heriberto jara, cuatro veces; martínez de Escobar, una vez; Reynoso, una vez; Céspedes, una vez; Esteban B. Calderón, cuatro veces; Aviles, una vez; Alberto González, una vez; Chapa, una vez y Gerzayn Ugarte, una vez.

La madrugada del 31 de enero de 1917, los diputados se habían negado a levantar la sesión, sin antes concluir con ese punto, que tanto se había prestado a controversia. Don Hilario Medina, en el uso de la palabra, continuó expresando los motivos que habían animado a la comisión: "... Ha estimado que las legislaturas no darán al Municipio la libertad económica que necesita, porque es dar a las legislaturas una facultad que no se les ha otorgado, por ejemplo, para tratar la cuestión del trabajo, habiéndose fijado las bases en la Constitución para no dejar a merced de los Estados, puntos tan

trascendentales".

Y el diputado Medina concretó: "Por lo tanto, conteniendo el voto las ideas capitales aceptadas por la asamblea, esto es, la independencia económica del Municipio, sólo ha creído necesario fijar que su hacienda se formará de los ramos municipales, y que las rentas que fije el Estado podrán dársele en caso de que le falten al municipio recursos para contemplar sus gastos. No es que el Municipio pueda decretar estas rentas, como lo ha dicho el general Calderón; tal cosa no la ha afirmado el general Jara; pero aún en este caso está el voto particular, en donde no se le da al Municipio la facultad para decretar rentas; de aquí la necesidad de impartir la ayuda al ramo municipal para atender a sus gastos. Así, pues, yo ruego a ustedes, señores diputados, se sirvan tener en cuenta estas observaciones, porque es una cuestión de vida o de muerte, porque esta decisión vuestra va a mutilar para siempre la libertad municipal".

El último orador de aquella sesión fue el diputado Gerzayn Ugarte, originario de Tlaxcala, pero representante del Tercer Distrito Federal. El Diputado Ugarte, que fuera secretario particular de Don Venustiano Carranza, comenzó su intervención en los siguientes términos: "Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a - -

vueitas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar la fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del Municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, por que eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado. para satisfacer este deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del Voto particular, voy a decir al señor Jara -y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos- y a los individuos de nuestra clase humilde- que él ha sido diputado al Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a algún congreso local. yo sí lo he sido, más no cuando había Municipios Libres. Yo sí he sido diputado a una legislatura local y esta es la práctica, no cuando había Municipio Libre, sino cuando tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del Estado, incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el Municipio Libre, no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los demás poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los Municipios tienen -

que acatar las leyes que dan las legislaturas locales y tiene que aceptarlas también el poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial.- En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, ha pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción - II del artículo 115 quede, como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos:

"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 sus necesidades". Hasta esos momentos, la asamblea insistía en impugnar la nueva redacción presentada por el voto particular. Ante tal situación, el general Jara toma la palabra para informar que la comisión y los autores - del voto particular piden permiso para retirarlo. En conse -- cuencia, se vota el artículo presentado por la comisión, que tuvo ochenta y ocho por la afirmativa y sesenta y dos por la negativa.

El Constituyente daba cima a una jornada que consagraba a medias el Municipio Libre<sup>44</sup>.

(44) Moisés Ochoa Campos. Op. Cit. págs. 340 - 342.

## P).- TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.-

El texto original del artículo 115 Constitucional es el siguiente:

## TITULO QUINTO

De los estados de la Federación.

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

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

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, 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 Esta -



dos tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios - donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores- Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

En los estados, cada Distrito Electoral nombrará un - diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con veintidós años no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección<sup>(45)</sup>.

(45) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reproducción Facsimilar del texto Original. PRI, págs. 131-132. México, 1981.

**COMENTARIO.**

Necesariamente tuvo que ser con la fuerza de las armas - con las que el pueblo de México en forma violenta y sangrienta dió fin a la dictadura de Porfirio Díaz. Fue con Madero y con el Plan de San Luis como se inició y con la unión y lucha del pueblo como se logró esta hazaña. La bandera revolucionaria fue sufragio efectivo no reelección, restitución de tierras a los campesinos y libertad municipal que estaba bajo el yugo de los llamados Jefes Políticos sospechados por los gobernadores y por Porfirio Díaz.

Fue hasta que venustiano Carranza expidió la Ley del Municipio Libre (26 de diciembre de 1914), cuando comenzó a despejarse el problema municipal y hasta 1917 con la promulgación de nuestra Constitución vigente cuando ya se le otorgaba al Municipio esa libertad anhelada y que sentó las bases de una institución que poco a poco se consolidaría como lo está hoy en día. El avance fue real, efectivo y necesario. En lo sucesivo se le dió la importancia debida tanto a nivel estatal como nacional pues se les dotó de bienes y servicios indispensables para beneficio de su población.

En nuestros días el Municipio es más tomado en cuenta en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como también en los Planes Estatales.

## CAPITULO TERCERO

## REFORMAS CONSTITUCIONALES Y TEXTO

## ORIGINAL DEL ARTICULO 115 .

En el presente capítulo señalaré someramente el procedimiento para reformar la Constitución General de la República, así como las reformas que ha tenido el artículo 115 a lo largo de su vigencia.

Después de la expedición e iniciación de su vigencia (5 de febrero y 1º de mayo de 1917 respectivamente), nuestra Carta Magna se ha ido adecuando a la sociedad cambiante, "esta adecuación puede realizarse principalmente a través de tres métodos: la costumbre, la interpretación judicial y la reforma... en los Estados Unidos de Norteamérica ha sido el de la interpretación judicial; en México, el de la reforma"<sup>1</sup>.

La Constitución Mexicana es de carácter rígido porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de un precepto constitucional. Después de haberse ensayado otros sistemas, a partir de la ley fundamental de 1857 se implantó el norteamericano<sup>2</sup>.

(1) Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. pág.379.

(2) El Sistema Norteamericano para reformar la Constitución implica que la Reforma Constitucional debe aprobarla el Congreso Federal con una mayoría especial y después se turna a las Legislaturas de las Entidades Federativas, las que deben aprobarla por la mayoría de esas legislaturas. En este sistema para reformar la Constitución se está creando un órgano de carácter intermedio entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Este sistema es el que siguen la Constitución Norteamericana de 1787 y la Constitución Mexicana de 1917.

El actual artículo 135 establece: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"<sup>3</sup>.

"El artículo 135 fija la regla general para las reformas constitucionales. Crea un órgano especial que la doctrina ha denominado Poder revisor y que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano especial que se encuentra situado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos. Esta situado por abajo del Poder Constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos a los cuales puede alterar"<sup>4</sup>.

También debemos observar que "El procedimiento es más difícil que el que se sigue para la alteración de una norma ordinaria, ya que en el Congreso Federal se exige un quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, cuando la regla general es que sea sólo de más de la mitad

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. pág. 129. México, 1989.

(4) Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. pág. 379.

amén de que después del proyecto tendrá que ser sometido a la consideración de las legislaturas locales<sup>5</sup>.

A pesar de su rigidez nuestra Constitución ha sufrido más de 310 reformas, en otras palabras, reformar la Constitución ha sido difícil, porque la gran mayoría de las reformas han sido presentadas por el Presidente de la República.

#### I.- PRIMERA REFORMA .

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente, celebrada el miércoles 16 de mayo de 1928, se dió lectura a una iniciativa presentada por el General Alvaro Obregón con el objeto de reformar el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 constitucional, en los términos siguientes:

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de 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 excede de éste número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra"<sup>6</sup>.

Después de haber sido aprobada la reforma por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores en Sesión Extraordi

---

(5) *Ibidem*.

(6) Diario Oficial de la Federación, 20 de Agosto de 1928.

naría aprobó el 22 de Mayo de 1928 dicha reforma por unanimidad de 41 votos.

Pasó a las Legislaturas de los estados para los efectos constitucionales vigentes.

"En la Sesión Extraordinaria del Congreso de la Unión celebrada el lunes 30 de Julio de 1928, se hizo el cómputo de votos de las Legislaturas de los Estados y se declaró reformado el párrafo cuarto, fracción III del artículo 115 de la - - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>7</sup>.

#### COMENTARIO .

Anteriormente, el art. 115 en su fracción III señalaba que el número de representantes de las legislaturas de los estados sería proporcional al de habitantes de cada uno, pero que este número no podría ser menor de quince diputados propietarios. Con la reforma de 16 de mayo de 1928, se precisó un número mínimo de diputados que serían siete para los Estados cuya población no llegara a 400,000 habitantes, de nueve en aquellas cuya población no excediera de este número y no llegará a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población fuera superior a ésta última cifra.

En la actualidad el art. 116. es el que organiza a -

---

(7) Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Manuel Porrúa, S.A. Librería. México, 1978. Tomo VIII. Pág. 384.

los poderes de los Estados, es por eso que esta fracción III del 115, se trasladó a la actual fracción II del 116.

## II.- SEGUNDA REFORMA .

Esta reforma fue iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario <sup>8</sup>.

El texto de esta Segunda Reforma es el siguiente:

"I.- Cada Municipio ...

"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, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato

(8) "El 1º de Marzo de 1929 se celebra la Convención Constitutiva del Partido Nacional Revolucionario, en el Teatro de la República de la Ciudad de Querétaro, con la presencia de los delegados de partidos y agrupaciones políticas existentes en aquella época. Y el 4 de marzo del mismo año, se declara formalmente constituido el Partido Nacional Revolucionario, bajo el lema de: "Instituciones y Reforma Social". (Jesús Alen. --- "Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México". Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1973. págs. 81-85).

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

### III.- Los Municipios...

#### El Ejecutivo Federal...

#### Los Gobernadores de los Estados...

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 aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o en cargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).- El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

b).- El Gobernador interino, el provisional o el ciu-



dadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional ...

El número de representantes...

"Los diputados a las Legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, para los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes"<sup>9</sup>.

La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.

#### COMENTARIO .

Como anteriormente señalé, esta reforma fue iniciativa del CEN del Partido Nacional Revolucionario (ahora PRI), - partido que desde su fundación (1929) y hasta la fecha ha defendido y hecho suyos los postulados revolucionarios de 1910. Este Partido celebró los días 1, 2 y 3 de Septiembre del presente año, su XIV Asamblea Nacional, en la cual se presentó-

(9) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. págs. 400 - 401.

un proyecto de renovación y reestructuración del mismo con el propósito, entre otros, de seguir conservando los ideales revolucionarios en el Poder.

"En este proceso de transformación el prisma nacional ha tenido oportunidad de hablar, de debatir y de reflexionar. Los Municipios han participado en forma entusiasta pues ellos son la base de la democracia, el foro de expresión ciudadana por excelencia.

En la reorganización democrática del Partido Revolucionario Institucional, el Municipio es el punto de convergencia democrática de las fuerzas nacionales, territorio en el cual el Partido tiene su campo natural de acción, donde esta la voz de la sociedad, de los militantes, donde además se hallan los votos que definen el rumbo del país."<sup>9 bis</sup>

Esta reforma adicionó el 115 fracción primera, aumentándole un segundo párrafo en el que se enumera a los representantes del Municipio y donde se prohíbe la reelección inmediata de los mismos.

También se adicionó la fracción III, para impedir la reelección de los gobernadores, prohibición absoluta ya que quien lo fue nunca podrá volver a serlo. También se estableció la prohibición a los diputados para reelegirse al período inmediato.

(9 bis) Palabras pronunciadas por el Senador Luis Donald Colosio, en su Discurso de Inauguración de XIV Asamblea Nacional del PRI.

### III.- TERCERA REFORMA .

Esta reforma fue por iniciativa<sup>10</sup> del Presidente Miguel Alemán (sexenio 1946-52), en su fracción III, párrafo - tercero y quedó de la siguiente manera:

"Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su cargo más de seis años"<sup>11</sup>.

(10) Nuestra Constitución Política nos señala en su Título Tercero denominado De la División de Poderes. (Sección II), la forma de iniciar y forrar las leyes. El art. 71 señala: "El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete: I.- Al presidente de la República; II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III.- A las Legislaturas de los Estados. - Dentro del proceso de creación de las leyes tenemos las siguientes fases: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Promulgación, Publicación e Iniciación de la Vigencia. La Iniciativa es facultad de el Presidente, - Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Discusión, el art. 71 Constitucional nos señala: Todo proyecto de Ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. (Este Art. citado nos señala el Procedimiento). Aprobación. "Un proyecto de Ley, para llegar a convertirse en Ley, debe ser íntegramente aprobado por cada una de las Cámaras. Sanción, el proyecto debidamente aprobado por las dos Cámaras, se remite al Ejecutivo para que le dé su Sanción. La negativa del Ejecutivo a dar su Sanción se llama "veto". - promulgación. Consiste en el reconocimiento solemne por el Ejecutivo de que una Ley ha sido aprobada conforme al proceso legislador establecido por la Constitución y que, por consiguiente, debe ser obedecida. Publicación. Es el acto por el cual una Ley ya aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La Publicación debe hacerse en el Diario oficial de la Federación y, para las Leyes Aprobadas por las Legislaturas de los Estados, en sus correspondientes Diarios o Gacetas de los Estados. por Iniciación de la Vigencia se entiende el momento en que una Ley ordena a Obligar". (Miguel Villorio Toranzo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1980. págs. 174 - 177).

(11) Diario Oficial de la Federación, 8 de Enero de 1943.

## COMENTARIO .

Esta reforma que modificó el 115 Constitucional, consistió en ampliar el período del cargo de Gobernador de cuatro a seis años.

Para llevar a cabo las metas y objetivos fijadas en el Plan de Gobierno cuatro años son pocos, pues hay proyectos que para implementarse se necesitan tres o cuatro años, o que son a largo plazo y que la administración que los planeó no llega a realizar. Es por eso que se amplió el período de cuatro a seis años, tiempo que consideró razonable y suficiente para lograr metas y objetivos.

En lo tocante a la reforma que amplió el período presidencial de cuatro a seis años y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de Enero de 1928. Considero que el tiempo señalado en la Constitución es el indicado para instrumentar la planeación y ejecución de los programas y del Plan Nacional de Desarrollo.

## IV.- CUARTA REFORMA .

A iniciativa del Presidente Miguel Alemán Valdéz, se llevó a cabo la cuarta reforma, que adicionó la fracción I, - párrafo segundo en los términos siguientes:

"En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas"<sup>12</sup>.

#### COMENTARIO .

Esta reforma es de vital importancia para un país democrático como el nuestro, pues incorpora a la mujer al quehacer ciudadano y político, hoy en día la mujer participa no sólo en la producción de bienes y servicios, sino que además interviene en la política nacional con éxito, pues ha llegado a ocupar altos cargos públicos. Es importante esta reforma pues en un país se debe tomar en cuenta a todos sus nacionales por igual.

Esta cuarta reforma se publicó el 12 de febrero de -- 1947 en el Diario Oficial de la Federación.

#### V.- QUINTA REFORMA .

Se reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución, para quedar en los términos siguientes:

"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 li

(12) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. pág. 402.

bre 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, desempeñen las funciones 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 sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio"<sup>13</sup>.

En esta quinta reforma, la modificación que sufrió el artículo 115, fue en su fracción I, párrafo segundo, pues se suprimió éste párrafo segundo y se reformó el artículo 34<sup>14</sup> para conceder la ciudadanía a la mujer.

(13) Diario Oficial de la Federación, 17 de Octubre de 1953.

(14) El artículo 31 vigente señala: "Son ciudadanos de la República, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnen, además los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido 18 años; y II.- Tener un modo honesto de vivir".

Este artículo (34), señala las condiciones de las que depende la calidad de ciudadano de la República. "La ciudadanía es la capacidad otorgada por la Ley para participar en los asuntos políticos del país, esto es, poder intervenir en las decisiones que afectan a la colectividad, mediante la posibilidad de votar y ser votado, o reunirse con otros para formar agrupaciones que intervengan en la política"<sup>15</sup>.

La ciudadanía se concede actualmente y desde el 17 de octubre de 1953, indistintamente a los hombres y a las mujeres que reúna los requisitos que el propio artículo fija. Antes de esa fecha<sup>16</sup>, sólo podían tener la calidad de ciudadanos los varones.

"Una larga tradición de marginación política no sólo en México, sino en todo el mundo, excluía a las mujeres del ejercicio de los derechos políticos. Estas obtuvieron a lo largo del siglo el derecho de votar y ser votadas. En realidad desde 1890 se implantó por primera vez el voto femenino en el Estado de Wyoming de los Estados Unidos de Norteamérica; en Gran Bretaña votan las mujeres desde 1918; en Francia, desde 1944; como ya hemos dicho, en México, desde 1953; y Suiza, país al que se le reconoce una gran tradición democrática, no incorporó a la mujer a la actividad política, sino hasta 1971"<sup>17</sup>.

(15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. págs. 92-93. México, 1985.

(16) El texto del art. 34 antes de la reforma citada era el siguiente: "Son ciudadanos de la República, todos los que han tenido la calidad de mexicanos, reúna, además, los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido 18 años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y II.- Tener un modo honesto de vivir".

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pág. 93.

"Desde 1937, las Cámaras Federales y la mayoría de las legislaturas locales habían aprobado dicho principio, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales y en consecuencia no se hizo la declaratoria respectiva ni, mucho menos, la reforma constitucional. En la iniciativa presidencial de 1952, se adujeron las siguientes y principales razones para otorgarle el voto a la mujer: que ella había logrado obtener una preparación cultural, política y económica similar a la del hombre y que por lo tanto estaba capacitada para tener una eficaz y activa participación en los destinos del país, y que su intervención en las elecciones municipales había resultado benéfica. En el dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados se agregó otra importante razón: no era posible excluir del voto al 54% de la población"<sup>18</sup>.

#### COMENTARIO .

La cuarta y quinta reforma al art. 115 constitucional, introduce de lleno a la mujer mexicana a la vida democrática del país. En efecto, al otorgársele el derecho al voto a nivel municipal (1943) y después al otorgársele la ciudadanía (1953), nuestro país no quiso quedarse atrasado en comparación con otros que anteriormente ya le reconocían derechos políticos a la mujer, por ejemplo: Estados Unidos (1890), Gran Bretaña (1918) y Francia (1944).

(18) Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. pág. 380.



La mujer siempre ha ocupado un lugar muy importante en la sociedad y la familia es la base de la sociedad. La familia la forma la mujer, el hombre y los hijos, luego entonces si no hay mujer, no hay familia, ni sociedad, es por eso que la Ley es y debe ser igual para ambos. también recordemos que una de las formas de organización de una agrupación de personas llámese clan o tribu fue el matriarcado, aquí el poder y la autoridad máxima era la mujer.

El tiempo para reconocérsele los derechos políticos a la mujer fue largo, pero al fin se logró. Con la llamada liberación femenina, la mujer amplió su campo de acción en la producción de bienes y servicios, ocupando trabajos que antes se reservaban para los hombres y sobresaliendo en cargos importantes dentro del ámbito político a nivel nacional como internacional. Además toda persona mujer u hombre tiene derecho a participar y a que se le den opciones de desarrollo sin tomar en cuenta su sexo, color o religión. La mujer de hoy se prepara y es dinámica contribuyendo así a resolver los retos de la sociedad y participando en forma efectiva al desarrollo del país.

#### VI.- SEXTA REFORMA .

Esta es una adición al artículo 115, con las fracciones IV y V para quedar como sigue:

## Artículo.115.- ...

## I a III.- ...

"IV.- Los Estados y Municipio, 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 ésta 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"<sup>19</sup>.

## COMENTARIO .

Esta adición al 115, es la base constitucional que tienen las Entidades Federativas (Congreso Local) para expedir la Ley Orgánica Municipal y la base constitucional de los Municipios para expedir sus reglamentos. Recordemos que los Municipios sólo tienen facultades reglamentarias.

(19) Diario Oficial de la Federación, 6 de Febrero de 1976.

En cuanto a la Ley a la que se refiere el art. 27, párrafo tercero es a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (D.O. 28 de Enero de 1988).

#### VII.- SEPTIMA REFORMA .

Se adiciona el artículo 115, en su fracción III con un último párrafo en los términos siguientes:

"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 y III ...

III.- ...

a).- ...

b).- ...

"De acuerdo con la legislación que se expide 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 mil o más habitantes".

Transitorios:

Artículo Primero.- Dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del presente Derecho, los Estados de la Federación iniciarán las reformas constitucionales necesarias para adoptar lo establecido en el artículo 115, fracción III, último párrafo, de la Constitución General de la República"<sup>20</sup>.

El 6 de diciembre de 1977 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del proceso de la reforma política<sup>21</sup>.

Jorge Madrazo comenta: "Afortunadamente, la reforma de 1977 no olvidó a las Entidades Federativas, y, sobre todo, a los Municipios y, consecuentemente, fue adicionada la entonces fracción III del art. 115, a fin de que en la elección de las Legislaturas Locales se introdujera el sistema de "Diputados de Minoría", así como el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes. Esta adición puso de manifiesto el propósito de que la apertura democrática que representaba la reforma política no quedase reducida, como los intentos anteriores, el exclusivo-

(20) Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

(21) Esta Reforma fue importante porque persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema, y el fortalecimiento del Poder Legislativo. En una palabra, se intentó que el sistema político mexicano pudiera seguir operando y no fuera a ser destorbado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país.

ámbito de la Federación, sino que abarca también a las entidades federativas y a sus municipios<sup>22</sup>.

"En cuanto a la integración de los Ayuntamientos, la exposición de motivos de la iniciativa de reformas precisó - que la incorporación del principio de la representación proporcional en aquellos municipios que tuvieran una población - de trescientos mil habitantes o más, tenía el propósito de - que este sistema operara en los municipios cuyo volúmen de población lo hiciera posible y tomando en cuenta que el cuerpo edilicio fuese relativamente numerosos, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tuvieran viabilidad.

La implantación de esta reforma al nivel municipal impuso a los estados la necesidad de asumir dos distintos tipos de decisiones: La Primera, fue en qué Municipios operaría la representación: si exclusivamente en aquellos que tuvieran la población referida en el artículo 115, o también en municipios con menor población. En todo caso, esta segunda posibilidad - no violentaría el mandato constitucional, pues podía interpretarse que la utilización de la representación proporcional - era una obligación en los municipios con población de tres -cientos mil o más habitantes pero que, en ejercicio de su autonomía política, los estados podrían establecer la incorporación de este método electoral en municipios con menor población.

---

(22) Jorge Madrazo en: La Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa. México, 1986. págs. 107, 108, 109.

Huelga decir que si la representación proporcional hubiese sido aplicada sólo en los Municipios con la población mencionada en el artículo 115, esta fórmula hubiera podido beneficiar tan sólo a 35 de los 2,377 de la República.

De esta suerte, solamente trece entidades federativas<sup>23</sup> asumieron el criterio de incorporar la representación proporcional en municipios con trescientos mil o más habitantes. Los restantes estados lo establecieron en municipios que iban desde los doscientos mil<sup>24</sup> hasta los veinticinco mil habitantes<sup>25</sup>.

Para dos Entidades Federativas (San Luis Potosí y Zatecas) el dato del número de población no fue significativo, sino que se atuvieron al tamaño del Ayuntamiento. En cualquier caso, en cada una de las entidades federativas la representación proporcional se aplicaría, por lo menos, en uno de los municipios.

La segunda decisión fue la relativa al método particular para aplicar la representación proporcional. En este sentido es importante destacar que la fracción II del artículo -

(23) Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz.

(24) De 100,000 a 200,000 lo establecieron los Estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Singloa, Tlaxcala y Yucatán.

(25) En Municipios con menos de 100,000 habitantes, en los Estados de Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala.

115 era omisa sobre el particular; dejaba a cada Estado la decisión sobre los procedimientos y características del sistema, repetando de esta manera su autonomía constitucional.

Los 31 Estados de la Federación resolvieron no aplicar la representación proporcional para la elección de todo el Ayuntamiento, sino reservarla para los cargos de carácter fundamentalmente colegiado; es decir, para las regidurías. El resto de los puestos del Ayuntamiento se seguirán eligiendo mediante mayoría relativa. La decisión fue establecer un sistema mixto, parecido al que opera en la Cámara Federal de Diputados, tomando ventaja de la experiencia que en este sentido ya se tenía en la república<sup>26</sup>.

Por otra parte, si bien existió unanimidad en cuanto a la decisión de aplicar la representación proporcional exclusivamente a las regidurías, los estados adoptaran distintas fórmulas para llevarla a cabo. En este sentido, podemos agrupar a las entidades federativas en tres grupos:

A) Los Estados que optaron por adicionar el ayuntamiento, con un solo regidor, llamado "de representación proporcional", que sería atribuido al partido político que, no habiendo obtenido la mayoría de votos en el municipio, tuviera la mayor cantidad de votos entre los partidos minoritarios.

---

(26) Ibidem.

El candidato a primer regidor de la lista de ese partido resultaría electo regidor de "Representación Proporcional"<sup>27</sup>.

B) Los Estados que establecieron una diferenciación expresa, para los efectos de la elección, entre regidores de mayoría y de representación proporcional; es decir, el principio de proporcionalidad no se aplicaría a la totalidad de las regidurías en juego. De esta suerte, al Partido Político que hubiera alcanzado la mayoría de votos, se le acreditarían de su lista los candidatos. Se le acreditarían de su lista los candidatos a presidente municipal, síndico o síndicos y regidores de mayoría. Los regidores de representación proporcional sería asignados a los partidos minoritarios de mayor votación.

En este sistema el número de regidores de minoría estaría claramente establecido y significaría entre 10% y 25% de la totalidad de posiciones del Ayuntamiento.

Para que a un partido político le fuesen acreditados este tipo de regidores minoritarios, sería menester cumplir con una serie de requisitos: no haber alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección; haber alcanzado un determinado porcentaje mínimo de votación (generalmente del 1.5) haber registrado planilla de candidatos, etc.

---

(27) En los Estados de Baja California y Coahuila.



C) Un tercer método fue el adoptado por aquellos estados, en donde la representación proporcional se aplicaría para la elección de todas las regidurías en juego. De esta forma, al partido político que alcanzara la mayoría relativa, se le acreditarían de su lista de candidatos al Presidente Municipal y a los Síndicos. Seguidamente, la votación total emitida para todas las planillas se dividiría entre las regidurías por repartir, a fin de obtener un cociente electoral, asignándose a cada partido político tantas regidurías como número de veces se convirtiera el cociente electoral entero en su votación y, en su caso, utilizando el método de resto mayor de cociente<sup>28</sup>.

Hasta ese momento de nuestro moderno desarrollo democrático, si bien es cierto que la reforma a la fracción II del artículo 115 había resultado muy positiva y alentadora, - habría muchísimas posibilidades para su expansión y profundización<sup>29</sup>.

#### COMENTARIO .

Esta reforma es una de las más significativas que ha tenido el art. 115 a lo largo de su vigencia, primero por el alcance mismo que significa tomar en cuenta a los partidos políticos que no siendo mayoría absoluta, sí demuestran mediante el sufragio secreto y directo tener un número considerable

(28) En los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

(29) Jorge Madrazo. Op. Cit., págs. 109 - 111.

de militantes en una circunscripción territorial determinada, en este caso concreto en el Municipio.

Es así como encontramos en muchos Municipios, Ayuntamientos compuestos no sólo por miembros del Partido mayoritario, sino también por aquellos que tienen un número considerable de militantes, es decir por los llamados partidos de oposición. Esto es muy significativo para el país pues hace que la democracia sea más perfecta y que la población sea tomada en cuenta y que no se sienta frustrada por no ver a su candidato dentro de las autoridades municipales. Esto también conlleva a que al emprender las tareas cotidianas municipales en las que participa la población esta lo haga con gusto y a que haya más armonía entre sus habitantes, todo para beneficio del Municipio.

Esta reforma fue tan importante pues abrió los ojos a los Partidos Políticos para que vieran que el municipio es donde esta la clave para escalar posiciones políticas y de Poder.

#### VIII.- OCTAVA REFORMA .

El día 3 de Febrero de 1983 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, esta reforma que fue iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1986), en

la exposición de motivos, el señor Presidente señala: "Como - un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra - sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de - que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre; que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la república; - que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia el cabal descentralización de la vida nacional, cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad"<sup>30</sup>.

"Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal, sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en to

(30) Jorge Sayeg Helló, La Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa México, 1986, págs. 21-22.

dos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye fórmula de descentralización, - en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo - que en el político, pero lo que como meta inmediata de la - vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revi - sión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitu - ción vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que - haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto - en autonomía económica como política. Estamos conscientes, - que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democra - cia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructu - ra y célula política, confiándole desde la Constitución los - elementos y atributos conceptuales de nuestros principios re - publicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federa - ción, Estados y Municipios"<sup>31</sup>.

Así la reforma del artículo 115 divide al citado pre - cepto en diez fracciones, siete corresponden específicamente a la estructura municipal, dos son comunes a los Estados y - Municipios, y una más corresponde a los Estados de la Federa - ción.

"Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica - nos.

---

(31) *Ibidem.*

Artículo Unico.- Se reforma y adiciona el artículo - 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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 Ayunta -- miento de elección popular directa y no habrá ninguna autori- dad 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 perso- nas que por elección indirecta, o por nombramiento o designa- ción 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 sí 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 suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso 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 los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su 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 Municipios 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 administrati-

vas 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 locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas 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 legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna 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 y 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 fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales 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 residieran habitual o transitoriamente.

VIII.- 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, substitutos o en cargados 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, aun cuando tengan distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo 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 de las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos 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 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 a sus trabajadores se refiere.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de 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 hagan 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<sup>32</sup>.

#### COMENTARIO .

En la fracción I, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos. Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustado a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

(32) Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.

En lo referente a la fracción segunda, se reitera la personalidad jurídica de los Municipios<sup>33</sup>, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio<sup>34</sup> de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen 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. Con esta medida se busca el robustecimiento jurídico y político de los Municipios.

(33) La Personalidad Jurídica es la capacidad de una persona física o moral (jurídica) con derechos y obligaciones y que es reconocida por el Derecho. Los atributos de las personas físicas son: Capacidad, Estado Civil, Nombre, Domicilio, Patrimonio y algunos añaden Nacionalidad. Los del Municipio serían los antes señalados con excepción del Estado Civil y Domicilio.

(34) Patrimonio es un Derecho Administrativo. El "Conjunto de Bienes y Derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y que posee a título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica". El Patrimonio Municipal está integrado de la siguiente forma: A) Bienes del Dominio Público; B) Bienes de Dominio Privado y C) Ingresos de carácter fiscal y extrafiscal. Los Bienes del Dominio Público son aquellos que reúnen las características de imprescriptibles, inextinguibles e inalienables y que por su naturaleza no son susceptibles de apropiación como el aire, el mar, etc. Por la finalidad a que se destinan como calles, plazas, jardines, etc. Por disposición legal. Por estar afectos a un servicio público. Por su interés intrínseco, que normalmente no sean sustituidos o que su conservación sea de interés nacional. Los animales que forman la fauna silvestre. Los bienes de Dominio Privado, son los que jurídicamente se consideran inextinguibles, imprescriptibles y alienables. Entran en esta categoría los utilizados por las dependencias de la municipalidad, su dominio se puede transmitir a los particulares con autorización de la Legislatura local. Los ingresos de carácter fiscal, son los que derivan del ejercicio de la competencia tributaria municipal, y que son establecidos en la legislación impositiva, a favor de las Entidades Municipales".

La fracción III nos enumera en nueve, los servicios públicos<sup>35</sup> municipales, esto representa un avance sobre el anterior texto para nada se ocupaba de señalar los servicios, además la enumeración de los servicios no es limitativa, pues se trata de servicios mínimos, pues en su renglón i), la fracción III del 115, otorga competencia al Municipio para ocuparse de los demás servicios que las Legislaturas Locales determinen de acuerdo con sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera; es decir, que serán las propias condiciones específicas de cada Municipio, las que determinen cuáles servicios pueden agregarse a los que se señalan en el propio texto constitucional.

El nuevo texto de la fracción IV del precepto constitucional que nos ocupa, consignó, por fin, dicha "esfera económica mínima", al hacer seguir a la ya clásica expresión de que "Los Municipios administrarán libremente su hacienda", - un señalamiento preciso de las varias fuentes de ingreso que corresponden de manera exclusiva a los Ayuntamientos; así se señalan:

---

(35) Servicio Público. "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (no mediante concesión).

- a).- El rendimiento de los bienes que le pertenezcan.
- b).- Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, trasiación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- c).- Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a la Ley.
- d).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

También se establece la prohibición a las Leyes Federales para establecer las contribuciones sobre la propiedad de inmuebles y los derechos por prestación de servicios públicos, así como la prohibición tanto a las leyes federales cuanto a locales para establecer exenciones o subsidios sobre dichas contribuciones.

Por último la fracción alude a un señalamiento más en materia fiscal el de que si a las Legislaturas de los Estados corresponde aprobar las leyes de ingresos de los municipios, y revisar sus cuentas públicas, serán los propios Ayuntamientos los encargados de aprobar sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles.

La fracción V, se refiere al desarrollo urbano municipal, pues se faculta a los Municipios para intervenir en la



zonificación y planes de desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reserva ecológica, todo ello de conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Por lo que toca a la fracción VI, regula ella el aspecto específico de la conurbación, mismo que contemplaba ya el artículo antes de la reforma.

Con lo que respecta a las fracciones VII y VIII, que dan reglas en materia estatal, no se hizo sino reproducir, también, el texto anterior a la reforma, que entonces se hallaba contenido en la fracción III. Una sola variante se introduce en la fracción VIII, relacionada con la integración de los Ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional, por considerar el avance de la reforma política hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del ayuntamiento mediante el principio de representación proporcional.

Con relación a la fracción IX, el maestro José Dava - los comenta: "Por fin... se hizo justicia a cerca de un millón de trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios. Hubieron de transcurrir 66 años, desde la promulgación de la Constitución de Querétaro, para que recibieran - los beneficios del artículo 123. En la reforma constitucional se deja constancia del respeto de la Federación a la facultad soberana de las legislaturas locales para expedir leyes que - regulen las relaciones laborales entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, pero ha de ser con base en las garantías mínimas consignadas en el artículo 123 constitucional y - sus disposiciones reglamentarias".<sup>36</sup>

Por último, la fracción X eleva a categoría constitucional la celebración de los llamados convenios únicos de - - coordinación entre la Federación y los Estados o entre éstos - y los Municipios, dichos convenios se podrán celebrar para el ejercicio de ciertas funciones, ejecución de obras o prestación de servicios públicos.

#### IX.- NOVENA REFORMA .

Con fecha 17 de Marzo de 1987, se derogaron las fracciones IX y X del citado artículo 115. La fracción IX que se refería a las relaciones de trabajo entre los Municipios y -

(36) José Davalos. "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en el artículo 123 Constitucional", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Págs. 332-333. (Citado por Jorge Sayeg Helú. Op.- Cit. pág. 46).

sus trabajadores, se incluyó en la fracción VIII del 115, para quedar en la forma siguiente:

"Artículo 115.- ...

I a VII.- ...

VIII.- 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"<sup>37</sup>.

#### COMENTARIO .

Con la misma fecha (17 de marzo de 1987), se reformó el artículo 116, el cual fue adicionado con los incisos a) y b) que contenía la fracción VIII del 115, quedando el artículo 116 integrado con seis fracciones y contemplando en la fracción VI, la antigua fracción X del 115.

El artículo 116, fracción VI quedó así:

---

(37) Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1987.

"VI.- La Federación y los Estados, en los términos de 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".

#### X.- TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL .

"Art. 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 perso-

nas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación 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 sí 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 suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Local prevengan, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no 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 car

go, será substituído por su 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).- Pasto.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen

según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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 legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

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

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

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las ba

ses, 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 las cuentas públicas. Los presupuestos de egreso 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 utiliza



ción del suelo en sus jurisdicciones territoriales; interve-  
nir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;  
otorgar licencias y permisos para construcciones, y partici-  
par en la creación y administración de zonas de reserva ecoló-  
gicas. 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  
fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en te-  
ritorios 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 apo  
go 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 munici-  
pios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el princi  
picio 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.

IX.- (Derogada).

X.- (Derogada)<sup>38</sup>.

---

(38) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit, págs. 102 - 106.

## CAPITULO CUARTO

## EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION VIGENTE

## I.- ARTICULOS QUE TEXTUALMENTE MENCIONAN AL MUNICIPIO O ALGUNA DE SUS INSTITUCIONES .

En nuestra Constitución<sup>1</sup>, podemos encontrar en algunos artículos la mención de nuestra institución municipal. éste capítulo tiene por objeto señalar la participación que le da la Constitución al Municipio.

A).- El primer artículo que hace mención al Municipio es el tercero, que textualmente señala: "La educación que impartirá el Estado-Federación, Estados, Municipios-, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y

(1) Ignacio Barroca señala: "Prescindiendo de la múltiple tipología y de la variadísima clasificación de "Las Constituciones"... sobre dicho concepto pueden subsumirse en dos tipos genéricos, que son: la Constitución-real, ontológica, social y deontológica, por una parte, y la jurídico-positiva por la otra. El primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente (elemento ontológico); así como en el desideratum o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos (elemento deontológico o "querer ser"). Este tipo de Constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición sine qua non de su identidad (Constitución Teleológica), con abstracción de toda estructura jurídica. la Constitución Jurídico - Positiva se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y superiores cuyo contenido puede o no reflejar la Constitución real o la teleológica". (Op. Cit. págs. 318 - 319).

fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la Independencia y - en la justicia..."<sup>2</sup>. En la fracción IX del propio artículo - se establece que: "El Congreso de la Unión, con el fin de - unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."<sup>3</sup>.

Claramente se observa que además de la Federación y las Entidades Federativas, el Municipio puede impartir educación.

B).- En el artículo cinco, párrafo cuarto encontramos que: "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y de los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta..."

(2) "La educación, dentro de la organización política y social de los aztecas, se encontraba bajo el control y autoridad estatal, a través de dos instituciones, el Tepulcalli y el Calmecac, donde se impartía respectivamente enseñanza a los jóvenes e infantes pertenecientes a la clase media y a los mancebos de la clase acomodada de la sociedad, quienes tenían la obligación de asistir; se trataba, por tanto, de una educación clasista, en virtud de que se excluía a los llamados Matzahuales, quienes conformaban la clase del pueblo" (Constitución Comentada. Pág. 6).

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. pág. 2

Que sea obligatorio el desempeño de los cargos concejiles, no implica la gratitud de los mismos, como ordinariamente se ha pretendido interpretar esta disposición, pues el propio artículo cinco señala: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento".

C).- El artículo 27 en su fracción VI, nos señala: - "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

D).- El artículo 31, fracción II, señala: "Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos: II.-Asistir, en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residen, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, - diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar".

De lo anterior podemos decir, que el Ayuntamiento - debe designar qué días, y a que hora se debe asistir para recibir la instrucción cívica y militar.

La Fracción IV del art. 31, es la base constitucional

del sistema impositivo al señalar: "Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Esta fracción, contiene seis elementos - --- trascendentales para el derecho fiscal mexicano. "En primer término, establece la obligación, a cargo de todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos. En relación a este punto, surge la pregunta de si la ley fundamental establece que sólo los mexicanos tienen la obligación de pagar impuestos con exclusión de los extranjeros. Esta duda se desprende no sólo de la redacción misma del artículo 31, sino del hecho de que dicho numeral se encuentra precisamente en el Capítulo II que se denomina "De los Mexicanos". No obstante los comentarios anteriores y en vista de que el artículo no está prohibiendo expresamente que se fijen impuestos a cargo de extranjeros, se ha considerado que corresponde a la legislación ordinaria establecer dichos impuestos. Así, quedan sujetos a pagar impuestos como sujetos pasivos en los supuestos establecidos por los textos legislativos ordinarios. De esta manera, existen diversos cuerpos legislativos que crean obligaciones fiscales a cargo de extranjeros. Tal es el caso del artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, y del artículo 3 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y del artículo 13 del Código Fiscal de la Federación" <sup>4</sup>.

(4) Constitución Política Comentada. Op. Cit. pág. 88.

"En segundo lugar, la fracción IV declara que los entes habilitados para recibir impuestos son la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. En tercer lugar, la citada fracción aclara que la entidad y municipio que pueden fijar gravámenes son sólo aquellos en los que resida un contribuyente. El anterior concepto podría interpretarse en el sentido de que las legislaturas locales únicamente están en posibilidad de gravar a quienes residan en la entidad respectiva. Sin embargo, esto es sólo parcialmente cierto, puesto que de hecho tanto las entidades como los municipios crean impuestos indirectos que tienen como sujetos pasivos a todo el que consuma bienes o servicios en el ámbito respectivo, ya sea que resida o no en el estado o municipio de que se trate. En cuarto término, la fracción analizada declara que los impuestos deben ser establecidos a través de una ley. Así, se especifica que la creación de impuestos estará sujeta al principio de legalidad. Por lo tanto, todo impuesto debe estar contenido en una Ley general, abstracta e impersonal que provenga del Poder Legislativo. Sin embargo, el principio de legalidad tiene dos excepciones. La primera la constituye el caso de la suspensión temporal de las garantías individuales contenido en el artículo 29 constitucional. Bajo este supuesto, se da el caso de que un impuesto puede ser creado por el Poder Ejecutivo Federal durante un estado de emergencia, al final del cual debe regir nuevamente el principio de legalidad. La segunda excepción está contenida en -

el artículo 131 Constitucional que establece que el Congreso General de la Unión podrá facultar al Ejecutivo para que éste aumente, disminuya o suprima los montos de las tarifas de exportación e importación establecidas por el propio Congreso y también para establecer otras"<sup>5</sup>.

"En quinto lugar, la fracción cuarta declara que - los impuestos son creados con el fin de contribuir a los gastos públicos. Pero ¿que debe entenderse por gasto público?. La Suprema Corte de Justicia y la doctrina lo han conceptualizado de diversas maneras. Sin embargo la corriente preponderante lo define como todo gasto hecho por el Estado sea o no realizado mediante un acto de gobierno -para dar satisfacción a las necesidades comunitarias. Por otro lado, la Suprema Corte ha sentado que en vista de que los gastos públicos son fijados en el presupuesto de egresos, y los impuestos para financiarlos están contenidos en el de ingresos, del análisis de la Ley creadora de un impuesto o del presupuesto de egresos surgirá a la vista cualquier gravamen que no este aparejado con un gasto público. Por último, la fracción IV - dispone que los impuestos serán equitativos y proporcionales"<sup>6</sup>.

D bis).- El art. 35, nos señala dentro de las prerrogativas las siguientes:

(5) Constitución Política Comentada. Op. Cit. pág. 89.

(6) Ibidem.



"I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión...

III.- Asociarse para tratar todos los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones..."

#### COMENTARIO .

En cuanto a la Fracción I del artículo 35, sabemos que en todos los Municipios se eligen por medio del voto personal, directo y secreto a los miembros de los Ayuntamientos.

La Fracción II, nos da el derecho a los ciudadanos mexicanos para ser electos por medio del voto y de acuerdo a la Ley respectiva a los cargos de elección popular.

La Fracción III, nos permite asociarnos para tratar los asuntos políticos del país, pero sólo los ciudadanos de la República podremos hacerlo de conformidad con el artículo 9, párrafo primero.

Por último la fracción IV, nos faculta a los ciudadanos a tomar las armas para la defensa de la República.

Z).- el artículo 36 señala: "Son obligaciones del ciudadano<sup>7</sup> de la República: I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes". En cuanto al catastro de la municipalidad de que trata esta fracción, es necesario hacer mención que no se lleva, a veces por desconocimiento de tal disposición y en algunos otros casos por imposibilidad material dado el incremento demográfico actual.

La fracción V del propio artículo nos dice: "V.- De desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las del Jurado". Este artículo se relaciona con el 5, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 73, Fracción XVI y 130, noveno párrafo.

F).- El artículo 41, último párrafo señala: "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales". A partir de 1977 con (7) El artículo 31 señala: "Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido dieciocho años, y II.- Tener un modo honesto de vivir.

la llamada reforma política, los partidos políticos se fortalecieron junto con el proceso de democratización del país, - los principales efectos de la Reforma Política fueron: "Se incorporó el derecho a la información, se definió el partido político<sup>B</sup> y se le otorgaron garantías para su funcionamiento, se modificó el sistema representativo para configurar un sistema mixto- de distritos uninominales de mayoría y de distritos plurinominales de representación proporcional con dominante mayoritario, se alteró el sistema de calificación de las elecciones de los diputados federales para introducirle un recurso de reclamación ante la SCJ, pero siendo la Cámara de Diputados la que dicte la resolución definitiva, se amplió el número de integrantes del Colegio Electoral y se garantizó en él la participación de diputados de partidos minoritarios, se introdujeron procedimientos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal: el referéndum y la iniciativa popular, se realizaron cambios respecto al presupuesto de egresos y la cuenta pública con el objeto de que el poder legislativo pueda cumplir mejor sus funciones en lo relativo a estos dos importantes actos jurídicos, se suprimió una materia a la función de investigación de la SCJ: La investigación de algún delito castigado por Ley federal, y con la investigación de la violación al voto público se creó un nuevo párrafo, se declaró la-

(B) El artículo 41, párrafo tercero dice: "Los partidos políticos son entidades de interés público...". El cuarto señala: "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."

inviolabilidad del recinto congresional, se determinó que la Ley Orgánica del Congreso de la Unión no puede ser vetada - por el Presidente de la República, se otorgó al Senado la fa - cul - ta - d - a - d - e - a - n - a - l - i - z - a - r la política exterior desarrollada por el Presidente de la República, y se concedió al poder legislativo la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria".<sup>9</sup>

G).- El artículo 73, nos dice "El Congreso tiene facultad: XXV.- "... para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República". Como antes señalamos esta fracción se relaciona con el artículo tercero.

Fracción XXXIX, último párrafo: "Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica". Esta fracción como anteriormente señalamos, se relaciona con la fracción IV del artículo 31.

Fracción XXXIX-C.- "Para expedir las leyes que esta

(9) Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. págs. 382 - 383.

blezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

XXXIX.- G.- "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

La Ley a que se refiere esta fracción, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, con el nombre de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el 28 de enero de 1988. En materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

H).- "Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular...". "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de éste artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

"A los servidores públicos de los tres niveles de gobierno puede exigírseles responsabilidad política, administrativa, civil o penal, de acuerdo a la Constitución General, a la particular, a la correspondiente Ley de Responsabilidades y a los Códigos Civil y Penal, Federal o Local, según el supuesto de que se trate"<sup>10</sup>.

I).- El artículo 115, es el que mayor importancia tiene en materia municipal, pero no lo transcribiremos aquí, pues lo hicimos en el capítulo tercero al abordar el tema de las reformas constitucionales. (Ver pág. 131).

J).- El artículo 116, fracción VI párrafo segundo - señala: "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 funcio - nes a las que se refiere el párrafo anterior". El párrafo - anterior señala: "La Federación y los Estados, en los térmi - nos de 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 desa - rrollo económico y social lo haga necesario".

K).- "Artículo 117.- Los Estados no pueden, en nin - gún caso:

---

(10) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit. pág. 218.

VIII.- Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una Ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública". Interpretando esta fracción a contrario sensu, podemos decir que los municipios sí pueden contraer obligaciones o empréstitos de acuerdo a la Ley estatal, siempre y cuando con ello se busque la realización de inversiones públicas productivas.

L).- El artículo 123, en su fracción XXV señala: "El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular".

M).- El artículo 130, párrafo once establece: "El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quien es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de desti

tución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro, de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles". "El 130 es uno de los pocos artículos de la Constitución que no ha sufrido modificación entre 1917 y 1985 (90)<sup>(1)</sup>.

II.- ARTICULOS QUE NO MENCIONAN TEXTUALMENTE AL MUNICIPIO  
PERO QUE SE RELACIONAN CON EL MISMO .

A).- El artículo 11 señala: "... El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país". Al referirse a la autoridad administrativa, se refiere a las autoridades municipales.

B).- El artículo 16 párrafo segundo señala: "La au-

(11) Constitución Política Comentada. Op. Cit. pág. 324.



toridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos". Al referirse a autoridad administrativa y a reglamentos de policía, se trata de autoridades municipales que son las que aplican y vigilan el acatamiento de tales reglamentos.

C).- El artículo 21, nos dice: "... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa

no excederá del equivalente a un día de su ingreso".

"Aún cuando la potestad sancionadora de los municipios es limitada, debe ejercitarse de acuerdo a los requisitos que se mencionan en el artículo 14 de la propia Constitución; esto es, "mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Esto es importante señalarlo, tomando en consideración que en la gran mayoría de municipios, se carece de juzgados calificadores y de reglamentos específicos en que se prevean los supuestos y las sanciones correspondientes, situación que es necesario combatir y remediar"<sup>12</sup>.

D).- La rectoría del desarrollo nacional se señala en el artículo 25 al decir "Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

---

(12) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit; pág. 215.

El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

"En el propio precepto se mencionan las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo. Estas consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. El ejercicio de planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos. La conducción supone la labor directa del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos y abarca también la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado. La coordinación se refiere al sistema de concertación de acciones entre los diversos niveles del estado: La Federación, los Estados y los Municipios. La rectoría del Estado se desenvuelve en estos tres planos, entendiéndose que la Federación, en su carácter integrador del Estado Mexicano, asume la responsabilidad principal de realizar esta tarea coordinadora con estados y municipios, respetando las atribuciones legales de éstos"<sup>13</sup>.

---

(13) Constitución Comentada. Op. Cit., pág. 63.

E).- El artículo 26, es la base constitucional para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo<sup>14</sup>, el cual es elaborado por el Presidente de la República, (ver el artículo de la Ley de Planeación, que también faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su elaboración. Art.-14).

#### COMENTARIO .

El citado Art. 26 apunta: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional - que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de - los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y - demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los -

(14) Plan Nacional de Desarrollo.- Es la "Ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen, mediante la Planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados". (Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación 5 de enero de 1963).

programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal".

Este artículo se relaciona con el Municipio, ya que el Plan Nacional de Desarrollo abarca a toda la administración pública, a los Estados y a los Municipios. El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, presentado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari dice: "La consolidación del Municipio ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano. Se impulsará que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación del gasto público y donde se concrete la concertación social"<sup>15</sup>.

"Se apoyará el fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, base fundamental de un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. De esta manera, las acciones vinculadas con el desarrollo urbano se rán orientadas por las disposiciones de los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales.

Para llevar a cabo estas acciones se dará énfasis a la coordinación integral de la política urbana con otras po-

---

(15) Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, pág. 109.

líticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y la concertación con los sectores social y privado, para asegurar su curso efectivo en la solución de los problemas urbanos.

Las acciones que se realicen en materia de descentralización tenderán a la asignación de responsabilidades, funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno, con el objeto de lograr una redistribución más eficiente de los mismos.

En la actualidad, existen sistemas de planeación en la mayoría de las entidades federativas y se impulsa la incorporación del municipio a estas tareas. Se apoyará el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional: Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y regional, y el Convenio Único de Desarrollo <sup>16</sup>. Con base en la estrecha coordinación de los tres niveles de gobierno, se crearán y pondrán en acción Comités de Planeación para el Desarrollo Regional. Serán mecanismos que

---

(16) "El Convenio Único de Desarrollo (CUD) es el documento jurídico administrativo, programático y financiero, que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones. Se fortalecerá y adecuará gradualmente a las necesidades particulares de cada entidad federativa, elaborándose documentos específicos para cada una de ellas, que permitan atender las estrategias de financiamiento y las prioridades definidas en los Comités de Planeación para el Desarrollo".

permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación- Estado- Municipio para que, con estricto respeto a las soberanías estatales y a la autonomía de los municipios, coadyuven a la definición de acciones de alcance regional que impliquen a dos o más estados o municipios".<sup>17</sup>

F).- El art. 27 párrafo tercero, no menciona textualmente al Municipio pero hace alusión a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Ambas aplicables a los Municipios. (La Ley General de Asentamientos Humanos se publicó en el --- Diario Oficial de la Federación, el 26 de mayo de 1976. La General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de Enero de 1988).

G).- El artículo 39 expresa: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"Muchas son las explicaciones que a través de la his

---

(17) Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. pág. 111.

toria se han dado a la soberanía<sup>18</sup>, únicamente nos referimos a dos que están vinculadas directamente con nuestro ordenamiento constitucional: La Teoría de la Soberanía Popular, elaborada por Juan Jacobo Rousseau en su extraordinario libro el Contrato Social, y la de La Soberanía Nacional, desarrollada por el abate Emmanuel Sieyès en su no menos importante libro ¿Qué es el Tercer Estado?.

En la primera, soberanía básicamente consiste en la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, entre otros, la exclusividad para darse el orden jurídico y estructura socio-política que más le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por ningún otro poder. Este poder es por esencia inalienable, indivisible e imprescriptible. En una concepción revolucionario de la soberanía que no ata a ninguna generación con el pasado y sí la vincula con su anhelo perenne de alcanzar la libertad y felicidad comunes.

La otra, de la soberanía nacional, sostiene una tesis historicista. Para Sieyès, ideólogo de la burguesía francesa del siglo XVIII, la soberanía residen en el pueblo pero no como unidad naturalmente considerada, carente de pasado y

(18) Soberanía significa -Super Omnia-, lo que está por encima de todo, y se extiende al poder que no reconoce otro poder; para otros viene de la voz francesa "Superamus", como una potestad o imperio. La Soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional. Por tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado.



tradición, sino como un cuerpo estable llamado nación, donde los valores históricos se amalgaman para impedir los cambios bruscos que puedan violentar la tradición e historia del país. En este orden de ideas, la primera oración del artículo 39 conjuga dos posiciones aparentemente contradictorias y excluyentes: La Soberanía Nacional (Sieyès) reside esencialmente y originariamente en el pueblo (Rousseau). Ahora bien, ¿Cuál fue la intención del Constituyente de 1856 - 1857, de donde proviene el actual texto, al vincular dos posiciones ideológicas aparentemente antitéticas?

En efecto, nuestro artículo no puede ser dibujado de un trazo, porque desarrolla eclécticamente ambas posturas. Al disponer que la soberanía es nacional, no asume ninguna actitud conservadora o historicista, no limita las posibilidades y aspiraciones libertarias de cada generación. Únicamente quiere señalar que, en el momento que el pueblo ejerza su suprema potestad, tenga presente lo que México ha sido, la grandeza de su historia, la riqueza de sus tradiciones y la fortaleza de sus instituciones. Que no se olvide que es producto histórico de los esfuerzos, en muchos casos heroicos, de generaciones de mexicanos.

Además al hacer residir la soberanía nacional en el pueblo, se pronuncia por la tesis roussoniana. Cada genera -

ción es dueña de su tiempo, capaz de transformar su realidad como mejor convenga a los intereses de la colectividad; sin embargo, no puede olvidarse lo que ha sido, más la historia no actúa como dique a la transformación revolucionaria del pueblo, sino como elemento que enriquece la decisión de la voluntad general. En síntesis, ni la utopía roussoniana ni el historicismo conservador, sino soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo"<sup>19</sup>.

"En la segunda oración, el artículo establece el origen popular del Estado, el pueblo como principio y fin de la estructura estatal: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". Es la ancestral aspiración de los hombres de que la organización política es creada por ellos para ayudarlos a conseguir la felicidad y preservarles sus derechos fundamentales. Castillo Velasco, uno de los constituyentes de 1857 ideológicamente más avanzado, al analizar el concepto, en forma precisa sostuvo que el poder público se instituye para beneficio del pueblo; porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo.

---

(19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Op. Cit. , págs. 103 - 104.

En la oración siguiente la Constitución asienta una tesis polémica y aparentemente contradictoria: "El pueblo - tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Ciertamente el pueblo como potestad suprema crea su ordenamiento constitucional en ejercicio de su soberanía. Sin embargo, ningún orden jurídico es perfecto y en consecuencia no puede ser pétreo o inmodificable. por lo tanto, cada generación cuando est  inconforme - con su estructura jurídico-política puede adecuarla a las - nuevas circunstancias y aspiraciones que se generen en el seno de la colectividad. Muchos autores han considerado que en el párrafo en cuestión la Constitución consigna un derecho a la revolución; es decir, que la misma norma de normas le - - otorga al pueblo la facultad de destruirla cuando ésta no satisfaga las necesidades y aspiraciones del pueblo... Efectivamente, el pueblo tiene como siempre el derecho de modificar o alterar su forma de gobierno, pero tal acción debe necesariamente realizarse a través de los cauces constitucionales adecuados; es decir, entonces, que la última oración del artículo 39 tenemos que relacionarla con el artículo 135 de la Constitución donde se contempla el procedimiento para su reforma"<sup>20</sup>.

H).- Por su parte el artículo 40 nos habla de nuestra forma de gobierno al señalar: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática

(20) Constitución Comentada. Op. Cit. págs. 104 - 105.

tica, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en to do lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

"Desde Maquiavelo, el término República<sup>21</sup> se a opues to conceptualmente al de monarquía<sup>22</sup>. En efecto, por Repúbli ca se entiende cierta forma de gobierno en la cual la jefatu ra del Estado no es vitalicia, sino que es electa periódica mente a través del sufragio popular. Entonces, al afirmar el Constituyente de 1917 que México es una República se infiere que el pueblo renueva periódicamente (en el caso, cada seis años) al titular del Poder Ejecutivo y que esta renovación - es hecha por elección popular"<sup>23</sup>.

Por lo que concierne a los Ayuntamientos, estos se renuevan cada tres años.

"La primera característica de la República Mexicana

(21) En su acepción etimológica República proviene del latín "res", cosa y "pública", pública o cosa pública. La República es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos.

(22) La Monarquía aparece como el gobierno de un solo individuo, que se llama el monarca, el rey, el príncipe o el emperador. La monarquía es hereditaria, tradicional, conservadora, de clases privilegiadas.

(23) Constitución Comentada. Op. Cit. pág. 101.

radica en ser representativa; veamos el significado de éste-concepto: el pueblo puede ejercer la soberanía a través de - dos grandes formas: la directa o la indirecta o representativa. En la Primera, el pueblo reunido en asamblea toma por sí mismo las decisiones estatales, pueblo y gobierno son la misma cosa. En la actualidad opera únicamente en algunos peque- ños cantones suizos, en ciertas comunidades norteamericanas - poco pobladas y en la asamblea anual de Suazilandia.

De lo espuesto se desprende que, cuando la Constitu- ción dispone que México sea una República Representativa, sig- nifica que el pueblo va a nombrar, a través de los instrumen- tos político-electorales establecidos, a un grupo de personas que serán sus representantes, que tomarán por él las decisio- nes estatales, que en su nombre crearán normas jurídicas, que lo representarán en la gestión pública; es decir, que median- te el fenómeno de la representación lo harán presente al mo- mento de formar la voluntad estatal.

<sup>11</sup> En cuanto a la segunda característica de nuestra Re- pública, nuestra Constitución determina que, además de Repre- sentativa, sea Democrática. Democracia<sup>24</sup> es otro de los concep- tos básicos de la estructura gubernamental contemporánea; al igual que la soberanía es un término multívoco, polémico y de

(24) Democracia es una palabra que viene del griego: "Demos", pueblos y "Kra- tos", poder, es decir, significa el gobierno del pueblo. Es una forma de - gobierno, en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación - del poder público.

enorme contenido ideológico, de hecho todo régimen contemporáneo se autocalifica de democrático.

En la acepción contemporánea y generalizada, la democracia occidental consiste en el régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado; donde la persona cuenta - con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica, donde se consagra el principio de la división de poderes; el de la elección popular de todos los gobernantes, y donde el régimen de partidos políticos permite el pluralismo ideológico y la alternancia en el poder de las diferentes corrientes ideológicas que conforman la sociedad.

Nuestra Constitución consagra este modelo de democracia occidental. En efecto, en el artículo 3 encontramos - lo que el constituyente entendió por democracia: "No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". De esta definición se desprende que, además de la democracia política, nuestra Constitución consagra otro tipo de democracia: la democracia social. Bella aspiración de un pueblo que consagra todas las instituciones estatales a su servicio y para la búsqueda del bien y felicidad comunes.

Finalmente, nuestra República es también federal<sup>25</sup>. El Estado Federal, ... consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos: El del Gobierno de la Federación y el de los Estados, ambos subordinados a la Constitución Federal.

El Estado Federal mexicano se caracteriza por lo siguiente: La Constitución general es el todo jurídico con validez en todo el territorio, es quien crea a la Federación y a las entidades federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a las mismas. En este orden de ideas, es importante hacer notar que jurídicamente no existe jerarquía entre el gobierno de la Federación y los de las entidades federativas. Que de acuerdo al carácter estricto del sistema de distribución de competencias, establecido en la regla general del artículo 124<sup>26</sup>, cada órgano es competente en las materias que le son propias; en el caso mexicano, las que no le son otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas<sup>27</sup>.

(25) El primer Estado Federal en el mundo surgió en el Constituyente estadounidense de 1787. En nuestro país. El Acta Constitutiva lo estableció el 31 de enero de 1824 y la Constitución de Octubre del mismo año lo confirmó en forma definitiva.

(26) Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

(27) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Op. Cit., págs. 102 - 103 - 104.

1).- El artículo 41, es el último del título segundo, capítulo I, denominado "De la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno", que señala: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

"En el primer párrafo se reafirman los conceptos vertidos en los artículos 39 y 40 acerca de la Soberanía popular y el régimen federal. Para algunos autores (De la Cueva y Carpizo) en esta disposición se encuentra la tesis verdadera sobre el Estado Federal Mexicano: La Teoría de la Descentralización Política. En efecto, a través de esta disposición se va a precisar qué es realmente el Estado Federal Mexicano. La idea básica consiste en que el Soberano, una vez tomadas las decisiones sobre su propia existencia política y plasmadas en el documento constitucional, va a ejercer la suprema potestad mediante los órganos de poder por él creados. Estos, únicamente podrán actuar dentro de los límites que la propia Constitución les asigna, por lo tanto, la esencia del Estado Federal mexicano estriba en la distribución de competencias entre el ordenamiento federal y local.



Así mismo, en el párrafo se reitera, con mayor claridad que en los artículos 39 y 40, el único soberano es el pueblo, y, por lo tanto, los estados miembros son únicamente autónomos, es decir, que dentro de la competencia que es la Constitución general les otorga y siempre y cuando no atenten contra las disposiciones de la propia carta magna, pueden actuar libremente. Así, también se asientan la supremacía de la Constitución sobre los órdenes federal y local.

En el párrafo comentado también se confirma el sistema representativo al asentar que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la Unión. Es decir, que, ante la imposibilidad práctica de llevar el gobierno por sí mismo, el pueblo delega a ciertos órganos la facultad de actuar en su nombre. Por lo tanto surge la interpretación armónica del artículo 41, con los artículos 39 y 40 que establecen la soberanía popular y el sistema representativo, el 50- que deposita el Órgano Legislativo en dos Cámaras, el 51 que denomina representantes de la nación a los diputados, el 80- que depositó el Órgano Ejecutivo en un solo individuo, y el 94 que crea el Órgano Judicial (y aunque como dice Jorge Carpizo, también el Ejecutivo crea y quiere por el pueblo, sin embargo lo hace en actamieto del orden jurídico establecido), a los únicos que en estricto sentido técnico - constitucional la Constitución les otorga la calidad de representantes populares a los miembros del Órgano Legislativo<sup>28</sup>.

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. - Op. Cit. págs. 105 - 106.

## CAPITULO QUINTO

## NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO

## I.- ASPECTOS GENERALES DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA .

Toca el turno en el presente capítulo, determinar - la naturaleza jurídica del Municipio, después de haber hecho un recorrido histórico-constitucional. Primero señalaré las formas de organización administrativa, para culminar este - estudio con las diversas tesis que tratan de explicar la naturaleza jurídica del Municipio.

Una de las tareas del Derecho Administrativo<sup>1</sup>, es - estudiar las formas de organización administrativa.

"Las formas tanto políticas como administrativas, - son métodos o sistemas encaminados a la estructura de las - funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servi - cio, los problemas de una región y el aseguramiento de idea-

(1) Derecho Administrativo lato sensu "Es el conjunto de normas de dere - cho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del - Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares". Stricto sensu "Es el conjunto de normas de Derecho - Público que regula el Poder Ejecutivo, administración pública y su activi - dad". Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. - Ed. porruá, S.A. México, 1984. págs. 9 y 10 .

les democráticos, o sea, la adecuada participación popular - en los asuntos públicos. Es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa.

Las primeras consideran al Estado en unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los Poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es, el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado".<sup>2</sup>

A).- LA CENTRALIZACION.- Gabino Fraga apunta "La Centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública"<sup>3</sup>.

"Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal"<sup>4</sup>.

(2) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. págs. 471 - 472.

(3) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1977. pág. 165.

(4) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 480.

Por último, para conocer tres conceptos de centralización, veamos lo que nos dice al respecto Miguel Acosta Romero "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución. La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría"<sup>5</sup>.

Es bueno recordar, que nuestra Constitución señalan en su artículo 90. "La administración pública<sup>6</sup> federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Se-

(5) Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 70.

(6) Administración Pública "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos Personales; b) Elementos Patrimoniales; c) Estructura Jurídica; y d) Procedimientos Técnicos". Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 64 .

cretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos<sup>6bis</sup>.

#### COMENTARIO.

La Centralización ha sido la manera que nuestro país ha adoptado para organizar y realizar las tareas que tiene encomendado el Gobierno Federal, para tal efecto se crearon Secretarías y otros organismos administrativos con competencia en el Distrito Federal, Estados y Municipios. Las facultades de estas Secretarías, se encuentran perfectamente delimitadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que también establece las bases para la organización y funcionamiento de la Administración Pública Paraestatal. Todos estos organismos del gobierno en su conjunto (Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de la República), incluyendo su actividad han recibido el nombre de Administración Pública. La autoridad máxima de la Administración Pública es el Presidente de la República, en el se reúne el Poder o autoridad -

---

(6 bis) *Ibidem*.

central que consiste en tomar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Todos estos órganos de la administración mantienen una relación jerárquica que es lo que le da unión al Poder público.

De los conceptos de centralización que nos dan los autores que cité con anterioridad, los considero claros y estoy de acuerdo con ellos, pues nos describen claramente la forma en que se ordena la Administración Pública.

El Poder Ejecutivo para realizar sus fines, puede auxiliarse o crear ciertos organismos como por ejemplo: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

En lo que se refiere a las empresas de participación estatal, tenemos las de participación mayoritaria y minoritaria. Las de participación mayoritaria son aquellas que aportan o son propietarias del 50% o más del capital social, - - aquellas en las que en la constitución de su capital social se hace figurar acciones de serie especial que sólo pueden

ser sucritas por el Gobierno Federal, o aquellas en las que al Gobierno Federal corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organo de Gobierno, designar al presidente, al gerente o cuando tenga facultades de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas.

Es lógico pensar que si el Gobierno Federal aporta 50% o más del capital social de la empresa, tendrá el control sobre ella y las facultades más importantes como las de nombramiento, inclusive con la facultad de vetar los acuerdos de la asamblea general quien es la máxima autoridad en la empresa.

Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal minoritaria, la Ley (LOAPP), nos señala que son aquellas que posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25%.

Actualmente como un programa dentro de la política económica del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se lleva a cabo la desincorporación de las empresas del gobierno que ya no es posible mantener por sus resultados negativos en la economía nacional y para allegarse recursos que pueden canalizarse a otras actividades dentro del sector económico.

En este sentido la Ley Federal de Entidades Paraestatales - (D. O. 14 de mayo de 1986) nos señala claramente que cuando alguna empresa no cumpla con el objetivo planeado o ya no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista de la economía nacional la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá al Ejecutivo Federal su enajenación, disolución o liquidación según el caso.

Esta Ley nos señala también las áreas que las empresas de participación estatal mayoritaria podrán explotar. - Estas áreas son las denominadas prioritarias, es decir, las que se señalan en los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Constitución General y que son: acuñación de moneda, correos, - telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

En su párrafo sexto, el art. 28 nos señala que "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y - en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y - privado". Este artículo se relaciona con el 25, 26, 90 93 y 127



de la Constitución General, con la Ley Federal de Entidades-Paraestatales y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe mencionar que el Art. 28 Constitucional fue re formado en 1982, por iniciativa del Presidente José López -- Portillo para nacionalizar el servicio de banca y crédito. - Ahora con el Presidente Salinas de Gortari como una más de - las medidas económicas de su gobierno se vuelve a reformar - el art. 28 para que el servicio de banca y crédito pase nue- vamente a los particulares.

B).- LA DESCONCENTRACION.- Al hacer alusión a la - desconcentración, Gabino Fraga señala en su obra citada - - "Consiste en la delegación de facultades de los órganos supe- riores en favor de órganos inferiores internos de la misma - administración o en organismos externos a ella o distribui- dos en regiones geográficas adecuadas, pero que en todos ca- sos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad cen- tral. Con tal delegación las autoridades superiores se des- cargan de una parte de las múltiples labores de su competen- cia y permite a autoridades de nivel inferior tomar decisio- nes rápidas y oportunas en beneficio de la agilidad y eficien- cia en el despacho de los asuntos y consecuentemente en beng- ficio de los administradores"<sup>7</sup>.

---

(7) Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 199.

Para Miguel Acosta Romero la desconcentración en estricto sentido, o funcional "Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y -- ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior"<sup>8</sup>.

Principales características de los órganos desconcentrados:

- "a) Son creados por una Ley, o Reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.

---

(8) Miguel Acosta Romero. Op. Cit., pág 183.

- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia<sup>9</sup>.

#### COMENTARIO .

La desconcentración administrativa surge por la misma complejidad de un Estado que se desarrolla rápidamente, - en un vasto territorio y con una población en constante aumento que demanda diversas necesidades. La desconcentración - consiste en llevar a esos lugares donde la población lo necesita ya sea el Municipio o una comunidad rural o un estado - un bien o un servicio que anteriormente sólo se obtenía en - el centro del país (D.F.). Esto con el objeto de hacer más - eficaz y menos costoso el trámite requerido. Con esto se ahorra tiempo, dinero tanto el gobierno como la persona que re quiere el servicio.

En relación a los conceptos citados, todos los acepto, pues claramente señalan qué es la Desconcentración.

---

(9) Miguel Acosta Romero. Op. Cit. págs. 183 y 184.

C).- DESCENTRALIZACION.- "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la jerarquía. La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes estatales - frente a los Poderes Federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el Poder Central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los Estados miembros"<sup>10</sup>.

Para Serras Rojas "Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

---

(10) Gabino Fraga. Op. Cit. pág. 201.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el Poder central y se sitúa fuera del campo de acción de éste Poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control"<sup>11</sup>.

"La descentralización administrativa es técnica de organización pública de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa"<sup>12</sup>.

En estricto sentido la descentralización administrativa "Es una forma de organización que adopta, mediante una Ley (en el sentido material), la administración pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado,
- 2.- O que son de interés general en un momento dado,
- 3.- A través de organismos creados especialmente, -  
dotados de:
  - a) Personalidad Jurídica.

(11) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 481.

(12) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 482.

- b) Patrimonio propio.
- c) Régimen jurídico propio"<sup>13</sup>.

Principales características de los organismos des - centralizados:

"a) Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.

b) Tienen régimen jurídico propio.

c) Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.

d) Denominación.

e) La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

f) Tienen órganos de dirección, administración y representación.

g) Cuentan con una estructura administrativa interna.

h) Cuentan con patrimonio propio.

i) Objeto.

j) Finalidad.

---

(13) Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 209.

k) Régimen Fiscal<sup>14</sup>.

El tema de la descentralización por región, lo trata en las diversas teorías sobre la naturaleza jurídica del Municipio.

1.- DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.- Gabino Fraga - señala: "El Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la Administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del Poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.

Dentro de algunas opiniones se han señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio las siguientes:

---

(14) Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 210.

1.- Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico;

2.- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;

3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;

4.- Control del gobierno ejerciendo por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado y,

5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios"<sup>15</sup>.

2.- DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.- Se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, asíéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funcio-

---

(15) Gabino Praga. Op. Cit. págs. 213 y 214.



nes públicas... dos son los elementos que caracterizan esa -  
 institución: 1.- El ejercicio de una función pública, es de -  
 cir, de una actividad desarrollada en interés del Estado;  
 2.- El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la -  
 organización privada"<sup>16</sup>.

Criticando la doctrina tradicional que clasifica a  
 la descentralización por región, servicio y colaboración. - -  
 Acosta Romero nos dice que no opera en nuestro días en México.  
 pues "... el que un organismo preste servicio público, no es  
 característica definitiva para considerarlo descentralizado -  
 (el Departamento del Distrito Federal presta muchos servicios  
 públicos y no tiene esa naturaleza); el Municipio es una es -  
 tructura político-administrativa y, técnicamente, no tiene -  
 nexos con la organización centralizada federal, o local, des -  
 de el punto de vista jerárquico, el propio municipio puede -  
 tener en su organización las formas centralizada, desconcen -  
 trada o descentralizada, de donde negamos que tenga el carác -  
 ter de organismo descentralizado por región, desde un punto -  
 de vista estrictamente administrativo.

Por cuanto hace a la descentralización por colabora -  
 ción, se debe distinguir entre la organización del Estado y  
 la de los particulares y aunque éstos, en ciertos casos, - -

(16) Gabino Fraga. Op. Cit. págs. 223 y 224.

realicen actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública: Otra crítica que se puede hacer a esa clasificación, consiste en que los términos de la diferencia específica, se precisan a base de las finalidades que persigue la organización; tales pueden ser: a) la de prestar un servicio público; b) que corresponde a ideas democráticas de administrar una región, y c) que los particulares colaboren con la Administración Pública.

La finalidad de la estructura administrativa descentralizada, ... no modifica su naturaleza, ni sus características de definición. Por eso, desde ahora apuntamos que no consideramos aplicable esa clasificación y esos criterios a la descentralización administrativa, forma de organización de la Administración Pública, para establecer su noción, ya que la forma de organización que tienen esos caracteres, la podemos precisar a través de características que le son propias<sup>17</sup>.

#### COMENTARIO.

Con el paso del tiempo la población crece en las ciudades y en los municipios, esta problemática implica que

---

(17) Miguel Acosta Romero. Op. Cit. pág. 204.

sus habitantes requieran de servicios públicos necesarios para su subsistencia y desarrollo, es así como el gobierno de la ciudad adopta esta forma de organización que es la Descentralización para llevar hasta los municipios esos servicios de los que carece su población.

La Descentralización debemos entenderla como una forma de fortalecer el pacto federal, la Soberanía de los Estados y la autonomía municipal. La Descentralización debe alcanzar los lugares más apartados del territorio nacional en lo económico, social, político y cultural, originando con esto un equilibrado desarrollo regional.

Es una forma de organización administrativa que ha adoptado México, no sólo para llevar los servicios a los lugares que lo necesitan, sino también para renovar y consolidar las relaciones entre los tres niveles de gobierno: La Federación, Los Estados y Los Municipios.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, nos señala que se entenderán como organismos descentralizados, a los creados de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y - -

prioritarias (señaladas en los artículos 25, 26 y 28 de la - Constitución General), la prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La Ley también nos señala que los organismos descentralizados deberán contener: el nombre o la denominación, do m ic il io, el objeto, las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, la forma de integrar su gobierno y de designar al director general así como sus obligaciones y facultades.

El Órgano de gobierno deberá expedir el Estatuto - Orgánico en el que se establezcan las bases de su organización. El Estatuto deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados. Estos organismos descentralizados también podrán ser fusionados, liquidados, disueltos o extintos cuando su funcionamiento ya no resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional.

## II.- DIVERSAS TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO.

"La palabra española "Naturaleza"<sup>18</sup> deriva del término latino natura, que tiene su equivalente griego physis;-

---

(18) Equivalente: francés:nature, italiano:natura, alemán:natur, inglés:nature.

en el idioma griego, también en el latino y lenguas neolatinas, como asimismo en los idiomas germánicos, aquel vocablo registra una amplitud significativa excepcional. El lenguaje corriente y el científico hacen converger sobre dicha palabra los sentidos más diversos.

Uno de los significados fundamentales que presenta la palabra "naturaleza" en el vocabulario filosófico es el de esencia de un género, es decir el conjunto de propiedades que definen un género. ¿Qué se entiende por género?. Este es definido como una clase, es decir como un conjunto de objetos que poseen, todos ellos y solamente ellos, determinados caracteres comunes. Referidos al mundo jurídico, esto significa establecer la equivalencia entre la naturaleza del derecho y su esencia. Dicho de otro modo, la naturaleza del derecho es el conjunto de propiedades que permiten definir, entre los objetos, un sector que presenta características comunes (la juridicidad), y al cual llamamos "lo jurídico".

Como la de cualquier clase de objetos, la naturaleza del derecho se expresa mentalmente en un concepto, y éste se desarrolla mediante la definición correspondiente. De manera que la pregunta por la naturaleza del derecho recibe respuesta en el tema llamado "concepto y definición del derecho".

Dentro de las investigaciones no ya filosóficas sino científico-dogmáticas sobre el derecho, no se pregunta por las formas fundamentales del mismo sino por las contingentes (compraventa, hipoteca, esclavitud, etc). También aquí se busca establecer la naturaleza de ciertos objetos, es decir las propiedades necesarias y suficientes para poder definirlos. Si, por ejemplo, interrogamos por la naturaleza de la compraventa, la respuesta ha de encontrarse, desde luego, en la fuente respectiva del Derecho (Ley, Costumbre, etc...), en donde se definen dichas formas contingentes, históricamente condicionadas, de lo jurídico. En este sentido, es frecuente dentro de la dogmática hablar de la "Naturaleza Jurídica" de una institución (contrato por ejemplo). La naturaleza jurídica de una institución plasma en su definición, tarea del conocimiento dogmático del Derecho. Existen por lo menos dos tipos de definiciones en materia jurídica, y, en función de ellas, puede atribuirse dos significados a la expresión "Naturaleza Jurídica".

A veces designa el conjunto de rasgos que permiten identificar la institución de que se trata, distinguiéndola de las demás de una manera fácil y rápida, lo que permite sobre todo, su manipulación (mental) práctica; su correlato lógico está representado por las "descripciones", fórmulas que dan algún conocimiento de una cosa por los accidentes que le son propios, y que la determinan suficientemente como

para dar de ella alguna idea que la distinga de las demás. - Se dirá, por ejemplo, que la naturaleza jurídica de la letra de cambio es indicada mediante los siguientes rasgos: documento, promesa incondicionada de pagar suma determinada de dinero, denominación "letra de cambio" inserta en el título o cláusula a la orden, firma del librador, etcétera.

Otras veces la expresión "Naturaleza Jurídica" indica aquellos rasgos que son necesarios y suficientes para comprender la presencia de los demás y para explicar el comportamiento de la institución; su correlato lógico es la definición propiamente dicha. Se dirá por ejemplo, que la naturaleza jurídica de la letra de cambio consiste en un mandato, una representación, un acto abstracto, etcétera.

Las definiciones propiamente dichas tienden a ser comprensionales, ya que en ellas predominan el esfuerzo por determinar las notas esenciales del concepto respectivo (su significata), en tanto que las definiciones descriptivas (o descripciones) tienden a la extensionidad, ya que allí predomina la intención de determinar el ámbito al cual es aplicable el concepto (su designata). Las definiciones son reemplazadas cada vez más, en las normas legales, por descripciones, porque se considera que aquéllas no son propias-

del lenguaje que debe emplear la fuente del derecho, sino peculiaridades de la ciencia dogmática.

Por eso resulta difícil encontrar la fórmula "Naturaleza Jurídica" en la legislación contemporánea; no así en la dogmática, donde su empleo es frecuente y legítimo<sup>19</sup>.

Pasemos pues ahora, a señalar las diversas teorías que nos tratan de explicar la naturaleza jurídica del Municipio.

#### A).- TEORIA DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR REGION.

Esta teoría es sustentada por el maestro Gabino Fraga al señalar "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. Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión -

---

(19) Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. Cit. págs. 69, 74 y 78.



pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

Además, desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden"<sup>20</sup>.

El maestro Serra Rojas opina "La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el art. 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales -que expidan las legislaturas de los Estados-, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma,

---

(20) Gabino Fraga . Op. Cit. pág. 205.

hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen político y jurídico especial que implica el ejercicio de la soberanía y se integra con los siguientes elementos:

a) Un núcleo de población agrupado en familias, como forma natural de organización de la vida colectiva.

b) Una porción delimitada del territorio nacional.

c) Una organización encaminada a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas-ciudadanas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

Es conveniente insistir en que la única forma de descentralización administrativa regional o territorial que existe en México es el Municipio, que tiene como órgano ejecutivo al presidente municipal o alcalde. Esta forma por sus propios elementos constitucionales también coincide con la descentralización política por región dados los términos del art. 115 constitucional que establece el municipio como base de la división territorial de los Estados y porque además se refiere a facultades propias de las mismas entidades federativas<sup>21</sup>.

(21) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pásg. 599 y 600.

**COMENTARIO**

El Derecho como ciencia social es dinámico y cambia constantemente por los fenómenos de la sociedad, es así como aparecen nuevas teorías para tratar de explicarnos la problemática actual de las instituciones jurídicas. Efectivamente al Municipio, se le llegó a estudiar en un momento como un organismo descentralizado por región, pero al surgir nuevas formas y ampliar sus facultades su importancia fue creciendo y aparecieron nuevas opiniones jurídicas que han tratado de adecuarse a su transformación y que también han ido perfeccionándose. Así, la Constitución le fue dando al Municipio mayores facultades hasta llegar a nuestros días a conocer una institución más sólida, más autónoma.

Antes no podíamos hablar de un Derecho Municipal, pues se carecía de los elementos jurídicos necesarios para integrarlo, hoy la rama jurídica municipal cobra auge al otorgársele al Municipio amplias facultades en la Constitución General, Constitución Local, Leyes Federales y Ley Orgánica Municipal.

Considero que los elementos que conforman al Municipio (población, territorio y poder), son suficientes para estudiarlo individualmente como un nivel de gobierno y no como un organismo descentralizado por región.

En cuanto a lo señalado por el maestro Miguel Acosta Romero, en relación a la doctrina tradicional que clasifica a la descentralización por región, servicio y colaboración me permito expresar que:

No considero que se encuentre en crisis tal clasificación pues para efectos didácticos, esta clasificación sigue enseñándose en las universidades del país para que los alumnos puedan comprender bien esta forma de organización administrativa. Sólo en el caso del Municipio, considero que debe de estudiársele no como organismo descentralizado por región, sino como un nivel de gobierno.

En cuanto a la descentralización por servicio y colaboración, no veo otra forma en la que el Estado pueda disminuir esa carga para prestar los servicios requeridos por la población. Acosta Romero critica esta clasificación tradicional, pero no da una clasificación propia y estudia a la descentralización en forma general.

Miguel Acosta Romero critica esta teoría al decir:-  
"En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y en segundo lugar,

no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues estos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula político administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas y comotal, debe estudiarse y no en el concepto anticuado de descentralización por región"<sup>22</sup>.

#### B).-TEORIA DEL EJERCICIO DE LOS PODERES CONCESIONADOS.

"En nuestro medio la concesión es una figura jurídica que tiene dos modalidades: 1) Concesión de Servicio Público y 2) Concesión para la explotación de bienes del Estado.

No es necesario profundizar para darse cuenta del equívoco; el acto que da origen a la concesión es de naturaleza compleja, pues en él intervienen en ciertos casos, elementos contractuales y siempre la voluntad del Estado, manifiesta en forma unilateral, discrecional y reglada. En el caso de los municipios no ocurre así.

Tampoco es posible encuadrar al Municipio en alguna de las modalidades mencionadas; ya que además no es solamente un órgano prestador de servicios, sino que además de ha-

---

(22) Miguel Acosta Borrero. Op. Cit.: págs. 382 y 383 .

cerlo, realiza funciones públicas. En cuanto a la otra variante de la concesión o sea, a la de explotación de bienes del Estado, es más evidente aún la imposibilidad de considerarlo dentro de la misma<sup>23</sup>.

#### COMENTARIO .

Esta teoría que nos trata de explicar la naturaleza jurídica de la institución que nos ocupa, desde mi punto de vista, queda totalmente descartada, pues por medio de una concesión no se puede ejercitar un poder.

Como sabemos, la concesión es un contrato que celebra la autoridad administrativa con uno o varios particulares, con el fin de utilizar bienes del Estado o para establecer y explotar un servicio público.

El Poder del Estado no se puede otorgar a un particular mediante un contrato, el Poder es un elemento esencial del estado, que se ejercita mediante sus órganos. La Constitución es clara al decirnos en su art. 39 que el Poder Público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

#### C).- TEORIA DEL ENTE AUTARQUICO TERRITORIAL.- - -

"... Algunos autores refieren el concepto "Autarquía" a una-

(23) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit.; págs. 126 y 127.

total independencia o autosuficiencia del Estado- atendiendo a su sentido original y a su acepción etimológica-, otros - tantos hacen alusión al mismo denotativo de vínculo, dependencia o relación jerárquica" <sup>24</sup>.

A continuación veremos ambos puntos de vista, partiendo del significado de autarquía: "Deriva del griego - - autarkía que es la condición del ser que no tiene necesidad de otro para su subsistencia o desarrollo. Puede equipararse a la expresión inglesa self--government" <sup>25</sup>.

a) La Autarquía concebida como Autosuficiencia o - Independencia.

"... En el concepto de sociedad total (que corresponde a las sociedades perfectas de los filósofos escolásticos) entra también la vieja idea de la autarquía y autosuficiencia. El Estado debe ser capaz de cubrir todas las exigencias humanas para la vida buena y feliz, y para ello poseer todos los medios para cumplir su misión, sin necesitar de ninguna otra sociedad o agrupación superior. Claro está que esa - - autarquía- ideal de la polis helénica o de la ciudad amurallada de la Edad Media-- , no puede ser absoluta en nuestros -- tiempos. Es más bien teórica y relativa. Expresa lo que el - Estado debe ser, de acuerdo con su esencia, en un orden interno frente a los demás grupos sociales. Pero para la reali

---

(25) *Ibidem.*

zación de sus funciones el Estado de nuestros días depende, - en una amplia medida de la cooperación internacional, y sin - ella no podría dar a sus ciudadanos la plenitud de bienes a - que tienen derecho"<sup>26</sup>.

b) La Autarquía como denotativo de dependencia jerárquica. Aquí la autarquía, tiene un concepto opuesto al de - autonomía y consiste en un sometimiento a un poder superior - en lo político o en lo administrativo, o en ambos a la vez.

Teresita Rendón Huerta en su obra citada, nos señala "Para llegar a establecer si la "autarquía" referida al Municipio es autosuficiencia, independencia o vinculación orgánica es imprescindible recordar las palabras del ilustre municipalista Alcides Greca, quien sostiene que "...Autarquía es la facultad de administrar lo propio, constituyendo el sistema - más avanzado de la descentralización interna; autonomía es - cambio, es un concepto que se aplica en el campo político e importa la facultad de darse leyes a sí mismo"<sup>27</sup>.

"De lo expuesto concluimos que en el Derecho Municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior.

(26) Héctor González Uribe. Teoría Política. Ed. Porrúa, México, 1977, - pág. 250.

(27) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit.; pág. 129.



zación de sus funciones el Estado de nuestros días depende, - en una amplia medida de la cooperación internacional, y sin - ella no podría dar a sus ciudadanos la plenitud de bienes a - que tienen derecho"<sup>26</sup>.

b) La Autarquía como denotativo de dependencia jerárquica. Aquí la autarquía, tiene un concepto opuesto al de - - autonomía y consiste en un sometimiento a un poder superior - en lo político o en lo administrativo, o en ambos a la vez.

Teresita Rendón Huerta en su obra citada, nos señala "Para llegar a establecer si la "autarquía" referida al Municipio es autosuficiencia, independencia o vinculación orgánica es imprescindible recordar las palabras del ilustre municipalista Alcides Greca, quien sostiene que "...Autarquía es la facultad de administrar lo propio, constituyendo el sistema - más avanzado de la descentralización interna; autonomía es - cambio, es un concepto que se aplica en el campo político e importa la facultad de darse leyes a sí mismo"<sup>27</sup>.

"De lo expuesto concluimos que en el Derecho Municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político y legislativo a un poder superior.

(26) Héctor González Uribe. Teoría Política. Ed. Porrúa, México, 1977, - pág. 250.

(27) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit.; pág. 129.

Sobre estos presupuestos, y desde el punto de vista real o de facto, la naturaleza jurídica del Municipio en México es autárquica, entendido este concepto en su segunda connotación, o sea como dependencia, subordinación jerárquica, de acuerdo a los siguientes puntos:

a) No tiene delimitada una competencia privativa; en virtud de que tanto las leyes federales, como las locales "invaden" o se "superponen" a las materias que de origen corresponden al Municipio.

b) No tiene potestad legislativa plena; pues sus leyes en materia tributaria y la orgánica municipal, las dicta el poder legislativo local, dejando sólo en posibilidad de expedir reglamentos internos y sobre policía y servicios.

c) El Municipio tiene un patrimonio propio, pero no puede -de hecho y de derecho- administrarlo libremente.

d) El poder central subordina al municipal en todos los sentidos: le dicta sus leyes, " nombra" propiamente a todo el Ayuntamiento y hace nugatorios los procesos electorales, determina los ingresos y gastos, controla la actuación de los funcionarios municipales, delimita los cauces políticos por los que debe conducirse a la municipalidad y en general circunscribe toda su acción sólo a los actos "autorizados".

e) Y en general predomina la subordinación en todos los órdenes... desde el punto de vista material nuestra institución puede considerarse como un ente autárquico territorial" <sup>28</sup>.

#### COMENTARIO .

Estoy de acuerdo en que puede considerarse al Municipio como un ente autárquico territorial, por su subordinación legislativa a la Entidad Federativa. Pero no acepto plenamente el término ente, ya que dicha palabra se aplica más a la Filosofía que al Derecho.

Por otra parte, no estoy de acuerdo con la opinión de la maestra Teresita Rendón Huerta, en su comentario antes citado en el inciso d). En éste inciso la maestra señala que "El Poder central nombra a todo el Ayuntamiento y hace nugatorios los procesos electorales". Pasaron a la historia los tiempos en que el poder central imponía a las autoridades municipales, ahora la población en general ha despertado del letargo en que se encontraba. Hoy los miembros del Ayuntamiento los nombra el pueblo mediante el voto secreto y directo. En nuestros días la población manifiesta su voluntad participando en las elecciones y más aún defendiendo el voto y sus derechos políticos.

---

(28) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit.; pág. 130.

He dicho en otros comentarios y aquí vuelvo a reiterarlo que es en los municipios donde comienza la lucha de los Partidos Políticos, donde se han volcado todas las fuerzas políticas del país, para alcanzar el poder y que es precisamente allí donde nace la democracia y de donde se expande a todo el territorio nacional.

D).- TEORIA DE LA AUTONOMIA.- "En el Derecho Civil es donde, por lo general se emplea la expresión autonomía - privada; se entiende por tal la capacidad de obrar jurídicamente en forma reconocida. Desde el punto de vista del Derecho Público, autonomía es la capacidad de crear preceptos - obligatorios de derecho objetivo. Estos preceptos jurídicos son conocidos generalmente con el nombre de "estatutos" o "reglamentos".

En el Derecho Administrativo se establecen tres categorías de autonomía: 1) Pura; 2) Funcional y 3) Técnica. generalmente al Municipio se le encuadra en las dos primeras; ya que la llamada "autonomía pura" es la base de la teoría clásica del municipalismo y la "autonomía funcional", el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del Municipio.

Alcides Greca señala que la autonomía municipal tiene tres postulados fundamentales:

a) La Municipalidad tiene el derecho a elegir entre sus propios ciudadanos los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad.

b) La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno.

c) La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.

Estos postulados tienen su base en la fórmula siguiente: "La soberanía de la ciudad para resolver la organización y problemas de gobierno local reside en el pueblo que vive en la ciudad"<sup>29</sup>.

"De todo lo dicho hasta aquí, no es posible establecer apriorísticamente la total autonomía del Municipio.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del Municipio es autónoma. Efectivamente, de jure el Municipio es un ente autónomo que de acuerdo a nuestro orden constitucional reúne las siguientes características:

(29) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit.; pág. 132.

- a) Personalidad Jurídica propia.
- b) Patrimonio propio.
- c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su Ayuntamiento.
- d) Administra libremente su hacienda.
- e) Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
- f) El Ayuntamiento es electo popularmente<sup>30</sup>.

Concluimos pues que el Municipio no es autónomo, ya que la ley orgánica que los rige la expide el Congreso Local, así como su ley de ingresos.

E).- TEORIA DEL ORGANISMOS LIBRE .- "Libertad, vocablo que proviene del Latín Libertas, significa la "Facultad que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y no de obrar, por lo que es responsable de sus actos. Estado o condición del que no es esclavo".<sup>31</sup>

"Se advierte, a través de esta definición, la presencia de una concepción prevalentemente subjetivista de la libertad; de una concepción que considera a la libertad no como un estado o situación objetiva de la vida humana, sino como una facultad, una potencia del espíritu, identificándola así con la moderna noción de libre albedrío"<sup>32</sup>.

(30) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit. pág. 131.

(31) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit. pág. 135.

(32) *Ibidem*.

"Como podrá observarse, el término "libre" referido al Municipio, no debe interpretarse en la significación anotada, o sea, como libre albedrío,, mismo que sólo puede ser atribuible a la persona humana. Esa libertad va referida, - más bien, a la ausencia de coacción física o moral que inter<sup>u</sup>namente un órgano posee, en la esfera de su competencia, sin mengua de la necesaria relación con otros organismos superiores, en el orden externo.

Dada la estructura del Estado Mexicano, el Municipio es libre en cuanto a su régimen interno. En su ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional".<sup>33</sup>

#### COMENTARIO .

No podemos hablar de un Municipio totalmente libre, pues sólo lo es en su régimen interior, ya que debido a - - nuestro sistema federal, la federación, los Estados y los Municipios se subordinan a la Constitución General, la cual - les fija sus competencias y los organiza entre sí.

Por lo anterior estoy de acuerdo en considerar que el Municipio mexicano sólo es libre en su régimen interior.

Acepto plenamente que el Municipio mexicano es un - nivel de gobierno y que ésta es su naturaleza jurídica, afirma

---

(33) Teresita Rendón Huerta. Op. Cit. pág. 136.

mo lo anterior apoyado en los estudios hechos en los antecedentes jurídicos de nuestra institución así como basado en nuestra Constitución General, Constitución Local y Leyes Federales. En el articulado de las leyes antes mencionadas se menciona al Municipio otorgándole rango de nivel de gobierno, señalando que es la esfera primaria de la organización del Estado. Así, puedo señalar que el Estado Mexicano esta integrado por tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios los que ejercen sus competencias en sus respectivos ámbitos territoriales.

No sabemos lo que el futuro depara a nuestra institución, pero estoy seguro que la importancia que ha adquirido hoy en día, irá en aumento hasta otorgarle en un tiempo no muy lejano su completa autonomía y su plena libertad.



## C O N C L U S I O N E S

En el presente trabajo, realicé un viaje por el tiempo y el espacio en un recorrido histórico jurídico que partió de Grecia, para después seguir con Roma y España con el fin de conocer el origen del Municipio.

Analicé en seguida los orígenes de nuestra institución municipal en México, así como los documentos constitucionales que se ocuparon de normar su vida, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta nuestra Carta Magna hoy vigente, incluyendo las nueve reformas que han modificado sustancialmente el art. 115. Es así como expongo a continuación las conclusiones a las que he llegado:

## PRIMERA

Es un hecho innegable que el Municipio como institución jurídica nace en Roma. Ciudad legendaria de la cual surgen y se expanden hacia todo el mundo numerosas instituciones jurídicas.

## SEGUNDA

En México, la institución municipal aparece con la llegada de Hernán Cortés cuando funda en 1519 el primer Ayun-

tamiento en la población denominada Villa Rica de la Vera -- Cruz.

### TERCERA

Antes de la Revolución de 1910, el Municipio tuvo - que sortear infinidad de obstáculos a los que tuvo que enfrentarse y que frenaron su desarrollo en todos sus aspectos. - Después de la Revolución y con la promulgación de la Constitución de 1917, el Municipio inició su trayectoria ascendente integrándose por completo a la Federación y conformando - así la base en la que se sustenta el Estado Mexicano. Su trayectoria ascendente no llega aún a su máximo esplendor, pero su avance ha superado la infinidad de obstáculos a los que ha tenido que enfrentarse, lo cual ha hecho que se fortalezca día - con día. Las condiciones están dándose para que en un futuro - llegue a su plena consolidación.

La reforma municipal nos permite conocer un nuevo - federalismo mexicano, ya que ello contribuye en gran medida - a su evolución y desarrollo. En efecto ahora el Municipio se desenvuelve en amplia armonía con la Federación y los Esta - dos. Con la reforma el Municipio adquiere facultades que an - tes no le habían sido conferidas y que lo hacen más autónomo.

En la vida democrática del país, el Municipio ocupa

un lugar relevante, pues se incorpora al proceso de democratización que ya no podrá dar marcha atrás, ésto lo podemos observar en los Ayuntamientos que se forman con miembros de diversos Partidos políticos.

Estoy convencido de que en la actualidad falta mucho por hacer en algunos municipios del país, los cuales carecen de bienes y servicios indispensables para sus habitantes. El Presidente Carlos Salinas de Gortari implementó para esos municipios y esas comunidades que se encuentran en tal situación el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual tiene como fin principal proveer de bienes y servicios a las poblaciones marginadas. Es un programa en el cual la población misma participa trabajando en su comunidad aportando su fuerza de trabajo. Esto nos demuestra el propósito del gobierno federal para que todos los mexicanos vivan en condiciones más dignas, también nos hace ver la preocupación que tiene el gobierno del Presidente Salinas de Gortari para que los habitantes de los municipios alcancen el nivel de vida que se merecen y para que los mismos se integren al desarrollo integral del país y formen así un México unido y preparado para enfrentar los retos futuros.

## B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. Sexta edición actualizada. México, 1984.

Bernal, Beatriz-Ledesma, José de Jesús. Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neoromanistas. Tomo I, UNAM, 1981.

Bielsa, Rafael. Principios del Régimen Municipal. Depalma. - Buenos Aires, 1939.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. - Ed. Porrúa, México, 1984.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. LGEM. Instituto - de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1983.

Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Porrúa, México, 1986.

Cue Cánovas, Agustín. Historia Económica y Social de México- (1521-1854). Ed. Trillas. México, 1981.

De Andrea Sánchez, Newman Valenzuela, Rodríguez Lozano, Sánchez Bringas, Solano Yañez. La Renovación Política y el Sistema - Electoral Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1987.

De Oliveira Ives. Curso de Derecho Municipal. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1960.

Floris Margadant, Guillermo. El Derecho Privado Romano. Ed.- Porrúa, 7<sup>ma</sup>. Edición. México, 1977.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1977.

García Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Vigésimo Octava Edición Revisada. Ed. Porrúa, México, 1978.

González Uribe, Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa, México, - 1977.

Greca, Alcides. Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Imprenta de la Universidad del Litoral, Santa Fe. Vol. I 2<sup>a</sup> Edición, 1943

Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Manuel Porrúa, S.A. Librería. Tomo VIII, México, - 1978.

Longhi, Luis R. Génesis del Derecho Constitucional. Buenos - Aires, 1946.

Lozano Fuentes, José Manuel. Historia de la Cultura. Compañía Editorial Continental. 1<sup>a</sup> Edición, México, 1979.

Madero, Francisco I. La Sucesión Presidencial en 1910. Ed.-  
Epoca.

Madrazo, Jorge. La Reforma Municipal en la Constitución. Ed.  
Porrúa, México, 1986.

Mainz. Curso de Derecho Romano. Traducción Pou y Ordinas, 2ª.  
Edición Española, Tomo I.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídico-  
Históricos del Municipio en México. UNAM. México, 1979.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, Méxi  
co, 1979.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 1ª Edición, SPP, 1989.

Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, Méxi  
co, 1985.

Romero Flores, Jesús. Anales Históricos de la Revolución Mexi  
cana. Tomo I. Ed. Costa-Amic, México, 1986.

Salinas de Gortari, Carlos. Perfiles del Programa de Gobierno  
1989-1994. PRI. IEPES. CEPES.

Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. Ed. Porrúa.  
México, 1983.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Tomos I y II. México, 1985.

Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. (Los Antecedentes y la Etapa Maderista). Ed. Fondo de Cultura Económica. Tomo I. México, 1986.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa, México, 1975.

Toscano, Salvador. La Organización Social de los Aztecas. Ed. Porrúa, México, 1977.

#### DICCIONARIOS .

Corominas, J. Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua castellana. Vol. III.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, Tomo VI. México, 1985.

Enciclopedia Jurídica Omeba. DRISKILL, S.A. Buenos Aires Argentina, 1979.