

294



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**“LA INOPERANCIA DEL ARTICULO 115  
CONSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO  
MEXICANO”.**

**T E S I S**

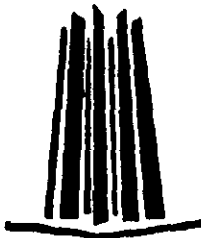
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MARIA TOMASA MAYA SANCHEZ**

ASESOR DE TESIS:  
LIC. ROSA MARIA VALENCIA GRANADOS



MEXICO

280129

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

*A mis Padres*

*Alejandro Maya García y Felipa Sánchez Luciano:*

*Con profundo cariño y respeto; por que  
gracias a ellos; éste y todos mis trabajos se  
han convertido en realidad*

*A mis Hermanos*

*Benjamin, Eladio, Mateo, Alejandro,*

*Felipa y Jenny*

*Por el apoyo que siempre me han brindado.*

*Al Licenciado Basilio Tinoco Valencia*

*Ejemplar abogado y mejor amigo, que con sus consejos supo inculcar en mí el amor al derecho.*

*A Ladis:*

*Como un primer paso hacia  
nuestro futuro.*

# ÍNDICE

Página.

INTRODUCCIÓN .....	10
--------------------	----

## CAPÍTULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1. Época Precolonial .....	13
2. La Colonia .....	14
3. México Independiente.....	21
4. El Municipio y las constituciones de 1824-1857 .....	22
5. El municipio en la constitución de 1917 .....	29

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CONCEPTOS GENERALES DEL MARCO JURÍDICO

1. Concepto de Municipio.....	34
2. Estructura .....	35
3. Clasificación .....	38
4. Naturaleza Jurídica .....	41
5. Régimen Jurídico .....	43
6. El Municipio como persona moral .....	44
7. Adecuaciones Constitucionales de 1917 a 1983 .....	47
8. La reforma Constitucional al Artículo 115 en 1983 .....	49
9. El Municipio en relación a la Ley de Amparo.....	57

CAPÍTULO TERCERO

ACCIONES PARA LA OBTENCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

1. Concepto de autonomía.....	59
2. Renovación política del municipio .....	67
2.1 Revisión del régimen constitucional del municipio .....	71
2.2 Ampliación del periodo de Gobierno y/o reelección .....	73
3. Fortalecimiento institucional del Municipio.....	74
3.1 Actualización y profesionalización de regidores, síndicos y servidores públicos municipales .....	77
3.2 Integración y actualización del marco reglamentario municipal.....	78
4. Consolidación de la Hacienda Pública Municipal .....	83
4.1 Participación Municipal en el sistema nacional de coordinación fiscal.....	86
4.2 Distribución equitativa de las participaciones municipales.....	88
CONCLUSIONES.....	90
GLOSARIO .....	94
BIBLIOGRAFÍA .....	98

## INTRODUCCIÓN

En la Revolución Mexicana surgió una profunda simpatía para establecer una plena libertad municipal. Los programas y planes revolucionarios hicieron referencia a este anhelo nacional. Posteriormente en los debates de Querétaro, uno de los temas que destacaron los constituyentes fue la institución del municipio, propiciando encarnizadas y agotadoras discusiones; de donde emanaron finalmente nuestras actuales normas en la materia.

La Constitución de 1917, hizo referencia a la Institución municipal en diversas disposiciones, las que después aumentaron al realizar algunas modificaciones constitucionales, sin embargo, es **en el artículo 115 Constitucional donde se le da un trato sistemático.**

El referido artículo Constitucional se constituyó en el precepto rector del Municipio, su redacción original sufrió algunas modificaciones en el transcurso de los años, pero en 1983, experimentó una reforma que le imprimió mayor dinamismo y buscó rescatar su autonomía, reforma que a pesar del tiempo que lleva en vigor, no ha sido cabalmente interpretada, está esperando su Ley Reglamentaria, y su pleno desarrollo Institucional.

En este sentido, la Nación Mexicana más participativa y demandante, exige una Reforma Municipal de amplios vuelos, susceptible de generar el

renacimiento de tan importante Institución jurídico-política, para unos modesta, pero cierto es, la más cercana a las necesidades populares.

Sin tratar de agotar la problemática a la que se enfrentan los 2418 Municipios del país, que varía según la entidad o región de que se trate, es preciso enunciar los obstáculos más comunes que confrontan y que exigen su reforma a fondo: Fuentes impositivas pobres y menguadas; crédito y apoyo financiero escaso y sujeto a excesivo burocratismo, consecuente insuficiencia económica y debilidad administrativa para atender los servicios públicos municipales; centralización del Gobierno Federal y los Estados al manejar asuntos municipales; deficiencia general de organización interna; ausencia de comunicación y coordinación con los otros niveles del gobierno, que se traduce en la realización de obras federales y estatales sin consulta y conocimiento de los ayuntamientos; excesiva división municipal que origina que los municipios por su tamaño, población y recursos no puedan ser visibles; inseguridad e inestabilidad de los funcionarios y empleados por la constante renovación del Gobierno Municipal, que requiere de plazos más largos (posible reelección de los ayuntamientos).

Por fortuna, la nueva realidad nacional ha propiciado que en el marco de una profunda reforma del Estado Mexicano, el tema del Municipio haya sido considerado como prioritario; inclusive, fue incluido como aspecto medular en el programa para un nuevo federalismo 1995-2000 (éste tiene como sustento el Plan Nacional de Desarrollo), publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 6 de agosto de 1998.



En síntesis, la transformación del Estado Mexicano, conlleva necesariamente a la renovación municipal, cuyos fines primordiales son entre otros, los siguientes: Contar con una Institución Municipal más capacitada para responder a las necesidades de la sociedad, como la instancia del gobierno más inmediata a ésta y; consolidar al Municipio como eje básico, del desarrollo nacional. Ello implica ponderar la necesidad de realizar una adecuación Constitucional y legal sobre el particular, así como reorientar a aquellas políticas y programas públicos de todos los órdenes de gobierno, con el fin de fortalecer las capacidades gubernativas de los ayuntamientos.

Son estas razones las que me han motivado a realizar un trabajo de investigación sobre la Institución Municipal, principalmente, sobre su plena autonomía que en los hechos se le ha negado en diversos rubros después de su consagración en el texto Constitucional de 1917, lo que impone una acción profunda e inmediata de los diversos actores políticos y sociales para su consolidación.

## CAPÍTULO PRIMERO.

### ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

#### 1. - ÉPOCA PRECOLONIAL.

El Calpulli, en la época precolonial, fue la base de la organización política, económica y social. En los calpullis habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas que labraban, cultivaban y beneficiaban para su sustento; con obligación, a cambio de los derechos sobre la tierra, de pagar al Tlatoani, jefe de la tribu, un tributo en especie; estaban obligados también a prestar servicios de trabajo, como cultivar otras tierras y trabajos en construcciones de obras públicas.

Además de ser el Calpulli una institución económica; era una unidad en que las familias trabajaban y convivían cotidianamente, tenían sus propios dioses y festividades religiosas; contaban con un jefe militar que cuidaba el orden y representantes comunales designados por la misma colectividad.

No obstante que el Calpulli estaba obligado a tributar al imperio azteca y a su Tlatoani, mantenía su autonomía en los que refería a su organización política interna, a su economía, a su religión y a su propia seguridad.

En los Calpullis, la máxima autoridad recaía en los consejos de jefes, formados por los hombres más ancianos de cada familia; jefes llamados "Indios Cabeza" que intervenían en asuntos trascendentes; ellos nombraban a los

funcionarios de los Calpullis; además, su cargo era vitalicio. La administración de la localidad estaba a cargo del TEACHHUAH, que organizaba el trabajo y la distribución de los productos indígenas, la administración del régimen comunal agrario, la conservación del orden y la impartición de justicia, el TECUHTLI jefe militar, se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y, en caso de guerra dirigía a sus tropas. <sup>1</sup>

## 2.- LA COLONIA.

Como consecuencia de la Conquista, el Calpulli fue progresivamente sustituido, de tal manera que a mediados del siglo XVI la Institución sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y directamente por la *Metrópoli*; *sin embargo, algunas tradiciones indígenas perduraron a lo largo de la Colonia, tales como el respeto a la autoridad de los ancianos, lo que permitió la transmisión oral de la historia de sus pueblos, sus costumbres y conocimientos.*

Con la conquista y colonización de la Nueva España, surgieron otras formas de producción y organización, como se verá en apartado posterior; propiciándose el inicio de una tendencia centralista que se acentuó a fines del siglo XVIII con las reformas Borbónicas.

Efectivamente, durante el proceso de conquista las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, porque su creación fue una garantía de

---

<sup>1</sup> Archivo General de la Nación, Palacio de Lecumberri. *El Municipio en México*. Exposición Documental. Ciudad de México, 1996.

institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas; en su inicio, la sociedad novohispana contó con Cabildos de españoles y de indios. Los Cabildos indígenas fueron objeto de una doble dependencia; pues estuvieron sometidos tanto a las autoridades españolas residentes como a la autoridad central proveniente de la Metrópoli.

Los conquistadores buscaron la forma de aprovechar la organización política ya existente, que les permitiera la apropiación del producto y del trabajo indígena. Así, se decidió que los funcionarios de los Ayuntamientos indígenas fueran lo que en tiempos anteriores a la conquista habían sido: dirigentes o Tlatoanis. Estos cabildos sólo podían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad en los españoles.

Los cabildos indígenas no pudieron subsistir debido a la intervención de las autoridades españolas, que comenzaron a desplazar a los dirigentes indígenas que gozaban de cierto poder y aceptación entre la población indígena que rehusaba cada vez con mayor frecuencia a ocupar los puestos del Ayuntamiento; es necesario hacer notar que durante la primer época de la conquista los cabildos españoles gozaron de cierta autonomía municipal en relación con la metrópoli. En los primeros diez años de la conquista se celebraron cabildos abiertos que consistían en la reunión de diversos vecinos y funcionarios del ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a los problemas administrativos de las localidades; perdiendo paulatinamente su independencia, por ser considerados como partes constitutivas de la Corona.

Es oportuno recalcar que el sistema político que rigió en la Nueva España estaba constituido por el gobierno central peninsular integrado por el Rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; por su representante novohispano, constituido por el Virrey y la audiencia; por las autoridades provincial y distrital; dispositivo formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores y por las autoridades locales, compuestas por los cabildos y sus oficiales. Existieron varias formas de elección de los cabildos españoles, al principio, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros o bien se autonombraban representantes del ayuntamiento. Al término de su cargo, un año, nombraban a sus sucesores. Si bien, no podían reelegirse hasta que hubiera pasado un año después del término de sus servicios, en la práctica, los miembros de una familia emparentada se alternaban los cargos y mantenían un poder oligárquico, clásico nepotismo. Otra forma de designar funcionarios fue a través de la venta de cargos municipales por orden de la Corona, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento del Rey y de los funcionarios, pues los puestos pasaron a manos de las familias más acaudaladas. Finalmente, también se recurrió a designación de regidores a perpetuidad por la Corona, figurando entre las funciones del cabildo, la ejecución de la justicia que realizaban los alcaldes ordinarios, estando la administración municipal a cargo de los regidores.

Es necesario hacer mención que durante la época colonial existieron dos instituciones municipales fundamentales:

Los POSITOS y las ALHONDIGAS, creadas a raíz de las epidemias y hambrunas que azotaron a la población durante el siglo XVI, mismas que

provocaron escasez, reventa y encarecimiento de los productos agrícolas. La función de los PÓSITOS era suministrar grano barato y abundante a los indios y españoles pobres; las ALHÓNDIGAS, en cambio tenían la función de evitar el libre comercio de granos, desplazando todo tipo de intermediarios, estas dos instituciones perduraron en su función de resolver el problema del aprovisionamiento de granos en los principales centros de población de la Nueva España, al tiempo que contrarrestaron la especulación, el acaparamiento de productos básicos. En tal sentido sus funciones fueron intervenidas por representantes de la Corona.

Como hemos afirmado con anterioridad, a finales del siglo XVIII, al ser nombrado soberano Carlos III, representante de los borbones, surgió en las Colonias españolas un nuevo tipo de centralismo estableciéndose una nueva división político-administrativa, fundamentada en el sistema de intendencia, en cuyos cargos estaban funcionarios directos de la Corona llamados intendentes, limitando en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que a finanzas se refiere.

La dependencia de los municipios a la autoridad central se agravó al disponer el Rey, en 1767, el establecimiento en la Ciudad de México una Contaduría General que llevaría el control de todas las municipalidades.

Además de que los intendentes tenían como funciones el control de las cuentas municipales y la formación cotidiana del Estado de las mismas, el virrey, por acuerdo del Rey nombró regidores para que discutieran con los empleados locales los negocios del Municipio. Todos los asuntos que fueron

objeto de administración municipal eran atendidos por los intendentes. En resumen, el poder de decisión recaía, fundamentalmente, en el Virrey y en los intendentes como representantes directos del gobierno español.

Y a principios del siglo XIX el Municipio tomó parte activa en el proceso político; los criollos fueron comprando una diversidad de puestos municipales y comenzaron a pronunciarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza detentada por los peninsulares.

**En 1808**, los cabildos municipales o ayuntamientos recobraron su significación política, haciéndose intérpretes de los anhelos generales de la Nueva España; así, la institución Municipal fue el núcleo abierto del descontento popular, convirtiéndose en cuna del nacimiento del nacionalismo mexicano y del movimiento de la Independencia.<sup>2</sup>

Es imperioso y oportuno emitir algún razonamiento relacionado con lo expuesto en este apartado, en virtud de que el Municipio en la época colonial fue duramente vilipendiado a tal grado que no existió ni autonomía, ni libertad, ni tuvo una verdadera estructura jurídica; sí en cambio imperó en esa época un verdadero saqueo y, por supuesto un abuso y corrupción en sumo grado, siendo esta la causa principal del creciente nacionalismo mexicano que propició el lógico movimiento independentista que recuperó para los mexicanos este hermoso país en que vivimos.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Es evidente que el desenlace no pudo ser de otra forma, pues los conquistadores no eran más que aventureros ávidos de riqueza, cuya finalidad era el botín, el abuso y ambición desmedida; aunque en la colonia arribaron hombres mejor preparados, sin embargo fueron más los abusadores. Tales como los virreyes, con muy pocas excepciones, los oidores, encomenderos, gobernadores representantes de la Corona y toda una pléyade de indeseables; seguramente ninguno de ellos había leído “EL PRÍNCIPE” de Nicolás Maquiavelo, 1469-1527, en cuyo capítulo cinco da una verdadera cátedra sobre la forma en que se debe gobernar, capítulo que por su brevedad me tomo la libertad de transcribir: “Hay tres modos de conservar un estado que antes de ser adquirido, estaba acostumbrado a regirse por sus propias leyes y a vivir en libertad, en primer lugar, destruirlo; después radicarse en él; por último, dejarlo regir por sus leyes, obligándolo a pagar un tributo y establecer un gobierno compuesto por un pequeño número de personas, para que se encarguen de velar por la conquista. Como ese gobierno sabe que nada puede hacer sin la amistad y poder del príncipe, no ha de reparar en medios para conservar el estado. Porque nada hay mejor para conservar –si se le quiere conservar- una ciudad acostumbrada a vivir libre que hacerla gobernar por sus mismos ciudadanos. Ahí están los Espartanos y Romanos como ejemplo de ello. Los espartanos ocuparon Atenas y Tebas, dejaron en ambas ciudades un gobierno oligárquico, y sin embargo, las perdieron. Los romanos para conservar Capua, Cartago y Numancia, las arrasaron , y así no las perdieron. Quisieron conservar a Grecia como lo habían hecho los espartanos, dejándoles sus leyes y su libertad, y no tuvieron éxito; de modo que se vieron obligados a destruir muchas ciudades de aquella provincia para no perderla. Porque; en verdad, el único sistema seguro de dominar una ciudad acostumbrada a vivir libre es destruirla. Quien se haga



dueño de una ciudad y así y no la aplaste, debe esperar a ser aplastado por ella. Sus rebeliones siempre tendrán por valuarte el nombre de libertad y sus antiguos estatutos, cuyo hábito nunca podrá hacerles perder el tiempo ni los beneficios. Por mucho que se haga y se prevea, si los habitantes no se separan ni se dispersan, nadie se olvida de aquel nombre ni de aquellos estatutos, y a ellos inmediatamente recurren en cualquier contingencia, como recuerdo recurren cualquier contingencia como lo hizo Pisa luego de estar un siglo bajo el yugo Florentino. Pero cuando las ciudades o provincias están acostumbradas a vivir bajo un príncipe y por la extinción de éste y su linaje, queda vacante el gobierno como por un lado los habitantes que estén habituados a obedecer y por otro no tienen a quien, y no se ponen de acuerdo para elegir a uno entre ellos, ni saben vivir en libertad, y por último tampoco se deciden a tomar las armas contra el invasor, un príncipe puede fácilmente conquistarlas y retenerlas. En las repúblicas, en cambio hay más vida, más odio, más ansia de venganza. El recuerdo de su antigua libertad no le concede un solo momento de reposo. Hasta tal punto que el mejor camino es destruirlas o radicarse en ellas”.<sup>3</sup>

De las tres opciones que apunta Maquiavelo para gobernar, los conquistadores solamente destruyeron; radicaban el tiempo que les parecía conveniente, en la Nueva España, con retornos frecuentes a la península, más nunca dejaron que este país se gobernara por sus propias leyes; consecuentemente fueron echados del país y lo perdieron.

---

<sup>3</sup> Nicolás Maquiavelo. El príncipe. Italia. Ediciones Gernika, S.A. Tercera edición, 1997.

### 3.- MÉXICO INDEPENDIENTE.

Ante los abusos del poder de las autoridades y los conquistadores enriquecidos a costa de la barbarie y explotación, el **16 de septiembre de 1810** se inicia el movimiento de Independencia, jefaturado por **Don Miguel Hidalgo y Costilla**, movimiento que duró diez años, ya que el **27 de Septiembre de 1821**, fue proclamada la Independencia de México.

Es lógico que el nuevo país independiente estuviera sumamente pobre por el desgaste originado por el propio movimiento; por esta razón durante el efímero imperio de **Don Agustín de Iturbide**, también el municipio se vio seriamente afectado, a tal grado que no obstante que la Constitución de 1823 contenía ciertas normas para la organización municipal, ni siquiera pudieron llevarse a discusión o ante la persistencia de los conflictos políticos que culminaron con la caída de Iturbide.

Efectivamente, a la caída del emperador surgieron dos corrientes políticas, la federalista y la centralista; la primera luchaba por la autonomía de los Estados y la restricción del poder de los militares; la centralista quería reforzar el poder de los terratenientes, de los ricos propietarios, del alto clero y de los militares, implantando una República del tipo de la fancesa, en las que las decisiones políticas y administrativas fueron tomadas desde un solo centro de poder.

Se impuso el federalismo, ya que en **1824** México se convirtió en una República Federal y la Nación fijó las bases de su organización política y

territorial. Si bien en esta Constitución se estableció la República Federal y se precisó que los estados de la federación deberían de organizar su gobierno y administración interior, no se tocó nada de lo relativo a los municipios-

Ésta es la razón por la cual los ayuntamientos se siguieron rigiendo por muchas de las disposiciones vigentes desde la época de la colonia, que por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas.

#### 4.- EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1824 – 1857.

Ubicándonos en las épocas del México Independiente, es lógico suponer que las fuerzas políticas imperantes no se pusieron de acuerdo en la forma en que debería gobernarse el país; en capítulo anterior hicimos referencia que las dos corrientes políticas que se disputaban la primacía de sus ideas, unos se inclinaron por el **federalismo** y, otros por el **centralismo**, ya que no se contaba con un Código fundamental político que determinara la forma de gobierno que debería adoptarse; además, también debe tomarse en cuenta que el movimiento independentista dejó en la extrema pobreza a los habitantes del México Independiente.

Ante la tendencia separatista se impuso el federalismo, ya que el año **1824** fue cuando México se convirtió en una **República Federal** y la nación fijó las bases de su organización política territorial. Si bien en la Constitución

se estableció la República Federal y se precisó que los estados de la Federación deberían organizar su gobierno y administración interior, **no se tocó nada sobre los municipios**. Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar toda su atención a organizar los estados, dejando a un lado la legislación de los municipios.

Es conveniente puntualizar que las diferentes Constituciones que se promulgaron en:

**1814**, en APATZINGAN;

**1824** en CHILPANCINGO y

**1835**, la constitución denominada CENTRALISTA,<sup>4</sup> de ésta, emanó la denominada **Sexta ley** que contiene la división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos; en ella, contiene alguna reglamentación de los municipios como, son los siguientes artículos 7º, *fracción VIII* y *IX*, que establece:

**Fracción VIII.** “Suspender a los ayuntamientos del departamento de acuerdo con la Junta departamental”.

**Fracción IX.** “Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos”.

**Artículo 14.-** Toca a las Juntas departamentales:

---

<sup>4</sup> Miguel, Acosta Romero. Teoría General del derecho administrativo. Primer curso. Décimo segunda edición actualizada. México, 1995. Editorial Porrúa, S.A.

- I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industrias, comercios, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 26 de la tercera Ley Constitucional.

**Fracción VII.** Formar con el gobernador las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de política interior del Departamento.

**Artículo 16.-** En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general; durará cuatro años y podrá ser reelecto.

**Artículo 18.-** Toca a los prefectos:

**Fracción III.** Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos y en general sobre lo concerniente al ramo de policía.

**Artículo 22.-** Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había en el año 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.

**Artículo 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, los primeros, de seis. Los segundos de doce, y los últimos de dos.

**Artículo 24.-** Para ser individuos del ayuntamiento se necesita: I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos. II. Vecinos del mismo pueblo. III. Mayor de 25 años.

IV. Tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos 500 anuales.

**Artículo 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 la primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de las recaudación e inversión de los propios arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, la industria, comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público de su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

**Artículo 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 los jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad del orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

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

Es pertinente también aclarar que las bases orgánicas de la República del **13 de junio de 1843**, en su **artículo 4º** determinaba el régimen municipal ya que establecía que el territorio de la república se dividiría en departamentos y éstos en distritos, partidos y municipios.

A pesar de que la Constitución del **5 de febrero de 1857**, en sus artículos 31, 36 y 72 reconoce la existencia del municipio; sin embargo, no lo reguló y esto quedó durante su vigencia como una facultad de las legislaciones locales.

Es conveniente conocer el contenido de los artículos de la indicada Constitución de 1857, relativos al municipio, para cuyo efecto me permito también transcribirlos:

**Artículo 31.-** Es obligación de los mexicanos:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como de los estados y municipios en que se resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**Artículo 36.-** Son obligaciones del ciudadano de la república:

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

**Artículo 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.

Como referencia conviene también tener presente que en 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que establecieron las bases del funcionamiento del **nuevo régimen Centralista** y mediante las cuales el territorio de la república quedó dividido en departamentos, los cuales fueron subdivididos en distritos y estos a su vez en partidos. **Fue la Constitución Centralista** la primera en regular la vida municipal, al disponer que las autoridades del municipio deberían ser de elección popular y que los



ayuntamientos tenían derecho a coleccionar e intervenir en sus rentas e impuestos. En realidad, la libertad municipal era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y de los subprefectos.

**En 1843, Antonio López de Santa Anna** expidió una nueva Constitución Centralista, denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana que organizó el poder del gobierno central, quedando la República dividida en departamentos, distritos, partidos y municipios, éstos quedaron supeditados a los gobernadores y asambleas.

Por otra parte, **la Constitución del 5 de febrero de 1857** dejó sin reglamentar la vida municipal, quedando los municipios en manos de los gobernadores y jefes políticos quienes ejercieron sobre ellos un estricto dominio. **En el México independiente**, la organización político-administrativa del **régimen de Porfirio Díaz**, se caracterizó por una excesiva concentración de los poderes públicos en la persona del dictador. Los municipios que rápidamente normaron sus funciones constituyeron el engranaje de una férrea dictadura, pues el gobernador y las autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales. Para ello fue creada la institución de Jefaturas Políticas, cuya función era suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía.

Sería fácil criticar las peripecias y vaivenes a que estuvo sometida la institución municipal en nuestro país, sin embargo, han sido tantas las desventuras que ha soportado durante los trescientos años de la colonia y los ciento ochenta y tantos años del México Independiente, en que se ha buscado

la forma de instituir la democracia que considero que por tratarse de todo un pueblo es necesario ser benignos en el juicio o en los juicios que se llegaran a emitir al respecto, porque debe entenderse que en realidad si se ha estado actuando con determinación para la consolidación de la democracia obligada que quiere esta República Mexicana, para de ahí partir hacia el fortalecimiento del municipio y de la beligerancia que le dé al federalismo.

## **5.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Siendo evidente que el municipio, durante la colonia, careció de autonomía, en 1906 el partido liberal mexicano incluyó en su programa la supresión de los jefes políticos, nefastos para la república.

Asimismo, el **15 de septiembre de 1916**, **Emiliano Zapata** expide la Ley General sobre libertades municipales, publicada en el Estado de Morelos; reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal, considerándola como la primera más importante de las instituciones democráticas añadiendo que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común; así como resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad; que la libertad municipal resulta irrisoria si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; también libre de toda tutela gubernativa en lo que se refiere al manejo de su

hacienda; libertad para la elección de sus funcionarios y para la organización de sus localidades; disposiciones que retomó el Congreso Constituyente de Querétaro para elaborar el **artículo 115** de la Constitución de 1917. Por otra parte, **Don Venustiano Carranza con fecha 12 de diciembre de 1914**, expidió en Veracruz, un decreto en adición al Plan de Guadalupe; del decreto de referencia se prepararon los siguientes proyectos relativos al municipio:

Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la república, consagrando al municipio libre.

Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.

Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorio de Tepic y Baja California.

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

El mismo Carranza, en su proyecto de Constitución, en el año de 1916, se refería a los municipios en los siguientes términos: “Es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la

voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que les permita cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.<sup>5</sup>

El proyecto original del **artículo 115**, de Carranza, decía a la letra:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división y de su organización política, el municipio libre administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”.

La comisión del constituyente la adicionó 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:

- 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.

---

<sup>5</sup> Archivo General de la Nación, Palacio de Lecumberri. El Municipio en México. Exposición documental. Ciudad de México, 1996.

- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislatura local.
  
- III. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad del municipio.

Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezcan las leyes. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Finalmente, el **artículo 115** se redactó de la manera siguiente: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización político 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 y,

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

## CAPÍTULO SEGUNDO.

### CONCEPTOS GENERALES Y MARCO JURÍDICO.

#### 1. CONCEPTO DE MUNICIPIO.

La generalidad de los autores que han escrito, breve y prolijamente, sobre el municipio lo toman como si en realidad todo mundo supiera de donde se origina tal palabra, pero en realidad jamás se han molestado en averiguar de donde procede dicha acepción que todo mundo usa y diserta sobre él.

**Don Raymundo de Miguel**, catedrático de perfección de latín y principios generales de literatura en el instituto de Primera Clase de san Isidro del Real de Madrid, en su diccionario latino-español etimológico nos dice que municipio deriva de la palabra latina MUNICIPIUM-II, significando tal acepción, ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana; también se entendía como el estado y condición de **municipes** de la colonia romana.<sup>6</sup>

De lo cual se deduce que el concepto de municipio ya era utilizado desde la época del Imperio Romano; era entendido desde entonces como una ciudad cuyos habitantes se gobernaban por sí mismos; concuerda esta acepción con la política que invariablemente utilizaron los romanos con los pueblos conquistados y a quienes respetaron su forma de gobierno, sus costumbres, sus

---

<sup>6</sup> De Miguel D, Raymundo. Nuevo Diccionario Latino Español Etimológico. 15ª edición, corregida y aumentada. España, Saenz de Jubera. Hermanos editores, 1919.

creencias, etc.; sin embargo, dado que el pueblo romano fue cuna de grandes juristas desarrolló el derecho de tal forma y perfección que aún en la época actual, en las Universidades de todo el mundo se sigue estudiando como materia obligatoria el Derecho Romano.

Retomando el concepto de municipio es pertinente añadir que tal acepción pasó a España debido a la dominación a que estuvo sujeta con los romanos y, como colonia romana asimiló la organización política de los dominadores; siendo la época de la dominación en la que la lengua oficial era el latín; lengua madre no sólo del español, sino del francés, portugués, italiano y rumano, etc.

También asimiló España la organización política de los romanos, quedando plasmada en tal forma dicha organización, que al llevarse a cabo la conquista de México por Hernán Cortés, éste para justificar el derecho que nadie le había otorgado fue el fundador del PRIMER MUNICIPIO que hubo en Latinoamérica, precisamente en el Puerto de Veracruz.

## **2.- ESTRUCTURA.**

Al estudiar en el apartado anterior el concepto de municipio, así como la procedencia del vocablo en cuestión, nos toca referirnos tanto al concepto que actualmente se tiene del mismo; así como la estructura en que se sustenta en la realidad jurídica de nuestra república y, desde luego con



acepciones diversas los autores de textos, maestros universitarios, expresan unos, que los municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en la que los administradores pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local a través del ejercicio del voto popular; otros, dicen que el municipio es una instancia político-administrativa del Estado Mexicano, que por lo tanto está sujeto a la normatividad jurídica del mismo.<sup>7</sup>

Siento discordar de las palabras “ESTRUCTURA” e “INSTANCIA POLITICO- ADMINISTRATIVA”, como sinónimo de municipio, pues tales palabras son en sí ambiguas y abstractas y, desde luego se apartan del origen de dicho vocablo, por lo que considero que la palabra más adecuada sería llamarlo “ENTIDAD” político administrativa, ya que el denominarla con el término propuesto implica su actuación sobre determinada superficie territorial.

Es oportuno también saber que el Estado Mexicano, de acuerdo con la Ley Suprema, es una federación constituida por entidades federativas, el Distrito Federal, y a la vez que existe la federación como estado soberano, las entidades federativas son autónomas en su organización interior y, dentro de ellas, existe la entidad político administrativas que es el municipio; configurándose en esta forma las tres esferas de competencia, la federal, la estatal y la municipal.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Miguel, Acosta Romero.- Ibidem.

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel. Ibidem. Página 693.

Partiendo de la base que el municipio es una entidad político-Administrativa, está sujeto a la normatividad jurídica del estado mexicano, por lo mismo, el marco jurídico que lo sustenta es:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política estatal.
- La Ley Orgánica Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos Municipales.
- Otras Leyes Estatales de aplicación municipal.
- *El bando de policía y buen gobierno.*
- Los Reglamentos Municipales.

Aparte de las legislaciones especificadas, cabe hacer mención que el Código Civil para el Distrito Federal de aplicación para esta entidad en asuntos de materia común y de aplicación a todo el territorio nacional en materia federal están contenidas varias disposiciones, como se verá en el curso de este trabajo, aplicables al municipio, grande o pequeño, sobre el que se desarrolla la actividad gubernamental, a través de sus administradores; mismo que de acuerdo con la importancia del municipio, son variables en número.

### 3.- CLASIFICACIÓN.

Dada la variedad de los asentamientos humanos en nuestro territorio, es necesario afirmar que los municipios en número de 2418 se encuentran diseminados a lo largo y ancho de la República, revistiendo por tal motivo características sumamente variadas. Debido a su ubicación, comunicación, aspecto económico, educación y territorio, por lo que bien pueden clasificarse como:

- LOS URBANOS,
- SUBURBANOS y
- RURALES.

Los **Urbanos** son en los que existen una densidad de población considerable, teniendo en todo caso el título de ciudad.

Los **Suburbanos**, como su nombre lo indica, se encuentran en los suburbios de las grandes urbes y.

Los **Rurales**, son los que tienen en su cabecera unos cuantos habitantes y, el resto esparcidos en su territorio.

Es evidente que los asentamientos de mayor densidad de población, los municipios cuentan con funcionarios y administradores, mejor preparados; con mayores recursos económicos, con una organización aceptable; siendo por lo mismo, entidades fuertes en las que se lucha por el mejoramiento, seguridad, educación y servicios sociales para sus habitantes contribuyentes; en ellos se observa, cuando cuentan, con buenos administradores, los magníficos resultados obtenidos debido a su gestión; aún más, tomando en cuenta que actualmente el movimiento demográfico está propiciando un cambio sorprendente en nuestro país, existe la posibilidad de que las entidades municipales sigan siendo más perfectibles, porque la voluntad popular está convencida de que en caso de que se siga respetando el voto del ciudadano, es lógico que llegarán a las directrices los mejores hombres; así en futuro próximo, veremos a una entidad municipal más fortalecida, siendo la base de un auténtico federalismo.

Más adelante examinaremos las distintas normas constitucionales encaminadas al reconocimiento de los atributos esenciales que deben revestir los municipios; así como las omisiones que han hechos nugatorias las buenas intenciones del constituyente.

Volviendo a la segunda clase de municipios, los que están asentados en los suburbios de las grandes urbes; sobre ellos vemos que la conformación de sus mandos directrices es menos eficiente; observándose en ellos las mismas carencias ancestrales que han prevalecido desde el México independiente.

Finalmente, los municipios rurales, que son mayoría, son los que han soportado el peso de la miseria más profunda, pues gran parte de ellos carecen de lo más indispensable, pues no existen servicios sociales, tales como clínicas, hospitales, cuerpo de bomberos, ambulancias, carros recolectores de basura, etc.,... no se tiene en ellos el conocimiento más elemental sobre lo que es ecología; por tal motivo, gran parte de nuestro territorio paulatinamente se ha estado convirtiendo en un inmenso páramo, es esta la razón por la que cada día cuesta más trabajo a nuestros campesinos sacarle algún provecho a la tierra; les faltan buenos caminos; drenajes o por lo menos fosas sépticas en sus pequeños poblados. Por muy buenos administradores que se tengan, en tales lugares, si carecen de recursos económicos, poco o nada podrán hacer para que su municipio sea fuerte.

Tan evidente, real, lamentable e incontrovertible es la miseria lacerante en que se debate la mayoría de los municipios rurales, a los que les llegan tardíamente y disminuidas, las ayudas económicas como Procampo y otras que en forma alguna son suficientes, porque tales programas jamás han sido integrales, pues nunca ha existido garantía de que mucho o poco que se produce, se vaya a comercializar a precios justos.

Entre otras, estas son las principales causas de que los municipios rurales sean las principales abastecedoras de ilegales, quienes en busca de lo indispensable para su subsistencia emigran a otros países tratando de encontrar el trabajo que en su propio país se les ha negado; no se cuenta pues con fuentes de trabajo que los arraigue en su territorio; también no debemos pasar por alto que en las condiciones apuntadas, nuestros campesinos sean la presa más fácil

para inducirlos a la siembra de estupefacientes, mal endémico que ya hace varias décadas hemos estado padeciendo, trayendo consigo más inseguridad y menos progreso.

#### 4.- NATURALEZA JURÍDICA.

La naturaleza jurídica de nuestro actual municipio emana directamente de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo **artículo 115** se establece: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base para su división territorial y de organización política y administrativa, el municipio libre”.<sup>9</sup>

Así como en este capítulo nos hemos permitido manifestar en forma real, impregnada de toda la crudeza galopante en que perviven los municipios rurales, también es obligado reconocer la hermosa disposición contenida en la última parte de la transcripción del numeral 115 del Pacto federal supra mencionado, en la que se considera al municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, esto es precisamente el núcleo del federalismo que sin duda alguna será el soporte de una república fuerte y poderosa.

---

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial SISTA, S.A. de C.V. 1999. Página 63.

En realidad, el Constituyente no solamente admite a la entidad en estudio como un punto de partida, sino que le permite una verdadera beligerancia en la vida política tendiente a procurar el bienestar de los ciudadanos; esto se evidencia del contenido de la siguiente transcripción del numeral 21 del Pacto federal:

“La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.<sup>10</sup>

*Complementa lo anterior la honrosa obligación que impone también al municipio el numeral 3º del Código Político, obligación que lejos de ser una carga, debe considerarse, además como una prerrogativa que confirma una vez más, el reconocimiento importantísimo de ser una entidad político administrativa.*

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial. Porrúa, S.A. 1992. Página 11.

A continuación transcribiremos el párrafo inicial del numeral 3° de la Ley Suprema que establece:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado, Federación, Estados y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. Y la fracción VIII del mismo numeral establece: “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 municipios al fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infrinjan”<sup>11</sup>

## 5.- REGIMEN JURÍDICO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema, el Pacto Federal o Código Fundamental que rige a los mexicanos y, por encima de ella no existe ninguna otra ley ni debe haberla; en caso de existir alguna disposición legal que la contravenga, decimos que es inconstitucional; las constituciones locales de los estados integrantes de la federación no deben tampoco contener norma alguna que sea contraria a nuestra Ley suprema y, si por otra parte, el Pacto Federal contiene preceptos, como los transcritos, nos

---

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Ibidem*.



lleva a concluir que las leyes secundarias, llámense constituciones locales, código civil federal, código de comercio y otras leyes existentes, federales o locales, jamás desconocerán la existencia del municipio, en el sentido estrictamente jurídico, como lo reconoce la ley fundamental.

Cierto es que no basta, reiteramos, que tal reconocimiento de la entidad en estudio exista plasmado en la Ley fundamental, como sucedió en las constituciones a las que con antelación nos hemos referido; es imperiosa una reglamentación completa, pormenorizada y exhaustiva de las normas supremas que se refieren y se reconocen a la entidad en comento como el verdadero núcleo del federalismo.

## **6.- EL MUNICIPIO COMO PERSONA MORAL.**

El **artículo 115** del código político, en su fracción II establece:

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

Es claro que la redacción de la fracción transcrita se refiere a que la entidad en estudio es una persona moral, no siendo por lo tanto necesario echar mano de la hermeneuma jurídica para su interpretación, sin embargo, para despejar cualquier duda al respecto conviene tener presente que el código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia

federal, en el Libro Primero, Título Segundo, artículo I, 26, 27 y 28 establece, respectivamente: son personas morales: 25 fracción I. la Nación, los Estados y los Municipios.

**Artículo 26.** “ Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución”.

**Artículo 27.”** Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la Ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y por sus estatutos”.

**Artículo 28.** “ Las personas morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos”.<sup>12</sup>

De lo anterior se deduce que el municipio es, desde luego, una persona moral, sujetos de derechos y obligaciones, en la misma forma que lo es el estado mexicano, éste como federación; sus entidades federativas son, igualmente, personas morales; pero para mejor comprensión del tema, me permito aceptar lo que al respecto dice el maestro **Miguel Acosta Romero**:

---

<sup>12</sup> Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república. México. Editorial SISTA S.A de C.V. 1997.

“El estado mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal y a la vez existe la federación como estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia federal, estatal y municipal.”

Es evidente que la autonomía del municipio se refiere a su esfera de competencia, pues no obstante que existen opiniones que rebasan la coloquial expresión de que México tiene tres niveles de gobierno, criterio que corresponde a la organización misma del estado federal. La existencia de estos tres niveles de gobierno son:

1°. El estado federal, soberano, unitario, independiente, autodeterminado, formando parte de la comunidad internacional, y regulado por la Constitución en los artículos 39 a 114.

2°. Las entidades federativas que forman parte del estado federal y que están enlistadas en la Constitución en el artículo 43 y estructuradas en el artículo 116 y el municipio, previsto también en la propia constitución en el artículo 115 de donde la constitución federal establece esos tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente dentro del

territorio municipal. Y evidentemente se trata de una coordinación de atribuciones y competencias que en ningún momento entraña contradicciones.<sup>13</sup>

## 7. ADECUACIONES CONSTITUCIONALES DE 1917 A 1983.

Coincidimos con el maestro **Francisco Quintana Roldán** en cuanto afirma que el **artículo 115** del código fundamental es producto genuino del movimiento social de **1910**, obedeciendo su inclusión en la Constitución de **1917** a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico del indicado movimiento social.

Este artículo del **Constituyente de Querétaro** quedó redactado 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 y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, 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

---

<sup>13</sup> Miguel, Acosta Romero. Op. Cit. Página 693.

estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales y;

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

Por enésima vez, reiteramos, el precepto constitucional en comento no fue reglamentado, además se le asignó al municipio una libertad política, económica y administrativa, incompletas.

También se puntualiza que el numeral en estudio a pesar de haber sufrido reformas y adiciones, no en todas se tocaron aspectos municipales, más siempre ha existido la inquietud de ir perfeccionando su viabilidad; así tenemos la reforma del 27 de abril de 1933 que tuvo por objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos; siendo el primero de los casos; la no reelección absoluta, pues quien ha ocupado el cargo de gobernador, no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrá ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí los subsecuentes.

Así tenemos, también la reforma al mismo numeral de **fecha 12 de febrero de 1947**; reforma que es considerada de importancia básica, en la historia de nuestro país; pues en ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales; tanto para votar como para ser votada. A continuación transcribo el texto de la indicada reforma: “En las elecciones

municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho a votar y ser votadas”.

Es de mencionarse, la reforma al numeral de mérito, de **fecha 6 de diciembre de 1977**, en la que se introdujo el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

En el siguiente apartado se analizará la reforma constitucional al numeral 115, de fecha 3 de febrero de 1983 y 17 de marzo de 1987, reformas muy importantes encaminadas al fortalecimiento municipal que recogen antecedentes, como hemos visto con antelación.

## **8. LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 115 EN 1983.**

Bien, el **artículo 115** en mención, con **fecha 3 de febrero de 1983**, quedó redactado en la siguiente forma:

**ARTÍCULO 115.** 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 y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, 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 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 de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de su miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

I. Los municipios serán 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.

II. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario o 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,
- i) las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las 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 mejoras 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.

- A) 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.
  
- B) 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 , no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para

tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. 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>14</sup>

Esencialmente, con estas últimas referencias considero que por lo que respecta a la entidad en comento, no existe disposición constitucional posterior al **17 de marzo de 1987**; sin embargo, estimo que aún falta mucho

---

<sup>14</sup> Ibidem. Página 63-65

camino por recorrer para que el municipio pueda hacer uso de los atributos y facultades que le reconoce el numeral 115. En primer lugar, vemos que la voluntad del constituyente, a pesar de los más de veinte años transcurridos a partir de la última reforma constitucional, no se ha promulgado una ley que aglutine las facultades y atributos mediante las cuales deba desenvolverse el municipio mexicano. Indudablemente que esto que indico es verdaderamente factible; lo que ha faltado es voluntad política por parte de los titulares de los ejecutivos que han gobernado este país; tan es factible y necesaria la legislación adecuada que a lo largo de varios sexenios, nada o casi nada se ha adelantado al respecto, pues como he anotado con anterioridad, aún existen carencias ancestrales en los municipios rurales, cuyos habitantes de debaten en la extrema miseria. Tan es factible la ley requerida que tenemos como ejemplo las leyes reglamentarias de los artículos 103 y 107, así como las del artículo 123 constitucionales.

Es cierto que el rubro del artículo en estudio ordena que los estados adopten para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa “el municipio libre”.

A la fecha es infantil reconocer que el municipio sea libre; lo será, como lo establece el constituyente, cuando el propio congreso federal legisle, mediante una ley adecuada, sobre la entidad municipal; mientras tanto, los estados federados son lo que a través de sus legislaturas locales han expedido leyes orgánicas municipales, que desde luego vienen a coartar la libertad que en la letra le reconoce el constituyente.

Actualmente está sucediendo lo que el **C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista** trató de evitar en su proyecto de constitución en el año de 1916, en cuanto afirmó refiriéndose al municipio: Es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo.

Así se expresó el **Varón de Cuatro Ciénegas**, que ya desde entonces conocía la realidad de que estaba hablando; lástima que el constituyente de Querétaro no haya plasmado en el numeral 115 todo el contenido del proyecto en comento; aunque, tal vez hubiera sucedido lo que ha pasado con las subsecuentes reformas constitucionales, de las que el congreso federal se ha abstenido de dar vida a la ley reglamentaria del artículo 115, que *mientras no se expida, habrá una libertad utópica; minimizada con el exceso del burocratismo y con la constante injerencia de los estados.*

En consecuencia, si no existe libertad, malamente se puede admitir que la entidad en análisis sea autónoma; sobre todo si carece de recursos económicos que le permitan a sus ayuntamientos prestar la serie de servicios que puntualiza el numeral constitucional en estudio.

Tampoco podemos decir que los municipios tengan libertad para administrar su hacienda, debido a que, repito, falta la ley adecuada que deba analizar y estudiar el congreso federal.

En otra forma los atributos que le reconoce el artículo 115, podemos afirmar que son letra muerta, como ha sucedido con las demás constituciones a que nos hemos referido con antelación.

### 9.- EL MUNICIPIO EN RELACION CON LA LEY DE AMPARO.

No obstante que el **artículo 115** constitucional le reconoce personalidad jurídica al municipio, así como el **artículo 21** del código político y a pesar de que el código civil federal en sus numerales **25, 26, 27 y 28** lo cataloga como persona moral; sin embargo, el artículo 1° de la Ley de Amparo en sus fracciones I, II y III le coarta la libertad para promover el juicio de garantías que sin duda alguna como persona moral, tiene derecho a ejercitar y, sin embargo, en ninguna de las tres fracciones lo expresa; por lo que considero que la ley reglamentaria de los **artículos 103 y 107** del Pacto federal debe ser reformada ha efecto de que la entidad en estudio tenga la plena libertad cuando considere que sus garantías son violadas, de acudir en juicios de garantías ante el tribunal de Amparo, pues en otra forma considero que también a este respecto carece de libertad y de autonomía jurídicamente hablando.

Para que se vea con claridad lo expresado en el párrafo anterior respecto a la omisión que hace el artículo primero de la Ley de Amparo sobre el municipio, a continuación me permito transcribir el artículo en comento:

ARTÍCULO PRIMERO.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite.

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Efectivamente, como se ha explicado con anterioridad que al municipio se le reconoce como la tercera esfera de poder, como persona moral libre y autónoma, es imperioso que el legislador federal reforme el artículo transcrito de la Ley de Amparo a efecto de que *explícitamente se mencione al municipio con derecho también de promover los juicios de garantías que sean necesarios en los casos en que las otras esferas de poder le vulneren sus garantías por actos de otras autoridades.*

## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **ACCIONES PARA LA OBTENCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.**

#### **1.- CONCEPTO DE AUTONOMÍA.**

Es evidente que la acepción “AUTONOMÍA” de la entidad en estudio debe contemplarse con base en lo que establece el constituyente en el numeral 115 del código político, pues considero que de tal disposición emana su autonomía y no debe buscar su origen en otro lugar o doctrina.

Efectivamente, la fracción I del indicado numeral ordena que el municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado, y en el segundo párrafo de la fracción I ordena en qué forma deben ser electos los presidentes municipales, regidores y síndicos; así como la inoperancia de la reelección para los funcionarios que hayan fungido como propietarios; no aplicándose tal prohibición a los suplentes, siempre que no hayan estado en ejercicio.

Visto, como lo dispone el constituyente, el municipio libre tiene el atributo de ser autónomo, puesto que mediante la elección directa puede elegir a los funcionarios que deberán integrar el ayuntamiento; esto implica que los ciudadanos residentes en tal o cual entidad municipal, podrán libremente elegir a los habitantes más representativos.



Sin embargo, el propio numeral en comento ordena también que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes, podrán suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros; por alguna de las causas graves que la ley local prevenga; facultando también a las legislaturas, a designar entre los vecinos, a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

No obstante la claridad en lo ordenado en el numeral en análisis, aún después de la reforma del 3 de febrero de 1983, los presidentes municipales y demás funcionarios eran electos desde las bases de los partidos políticos sin tomar en cuenta a los verdaderos residentes de los municipios; siendo esta la razón de que eran votados y electos los candidatos impuestos por los partidos contendientes; ésta es, hasta la fecha la causa por la que han llegado a los puestos claves de los ayuntamientos, las personas menos aptas para trabajar en beneficio de las mayorías; sin embargo, de uno a dos años anteriores se ha manifestado una voluntad política tendiente a democratizar nuestro sistema electoral; de tal manera que se ha ido superando la etapa de monopartidismo que tanto daño le ha causado a nuestro país; se han estado poniendo en vigor las elecciones internas de los candidatos en los propios partidos políticos, pero en el lugar donde tendrán verificativo las elecciones, sea para diputados, senadores, gobernadores o presidentes municipales y, una vez hecha la elección entre sí, siendo el voto popular el que designa quien es el favorecido para servir a sus representados, en el caso de los diputados; o bien el que los gobierna en

el caso de los gobernadores; o el que rijan los destinos y la política del municipio.

Tenemos que convenir, sin embargo, que la autonomía de la entidad en estudio, no es absoluta y por varias razones; el propio constituyente establece determinadas limitaciones, tales como las contenidas en los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del numeral 115, cuyas taxativas deberán observarse hasta en tanto el constituyente en ulterior reforma, según las circunstancias lo exijan, otorgue mayor autonomía a la entidad en comento.

Vale la pena repetir que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, una vez electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para un período inmediato, cuando tengan el carácter de propietarios y, tampoco para el mismo período inmediato podrán ser electos con carácter de suplentes; siendo factible que, los que hayan sido votados como suplentes, puedan ser electos como propietarios para el período inmediato, siempre que no hayan estado en ejercicio.

Otra de las limitaciones a la autonomía derivada de la facultad otorgada a las legislaturas locales para suspender ayuntamientos; así como declarar que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga; condicionados tales supuestos a que la decisión de las legislaturas, emane de las dos terceras partes de los diputados y a la oportunidad de defensa de los

afectados; sea de todo el ayuntamiento o de alguno de los integrantes del mismo, pues nadie puede ser condenado sin antes haber sido oído ni vencido en juicio y ante autoridad competente; garantías protegidas por los **artículos 14 y 16 del Pacto Federal**; trayendo a colación sobre este tópico las formas de resolver las controversias que se susciten por los actos de las autoridades, en cuyos supuestos previstos en el artículo I de la Ley de Amparo, se omite mencionar al municipio, el cual jurídicamente no podrá recurrir al juicio de amparo cuando la Federación o las entidades federativas invadan su esfera de poder; para mayor claridad me permito transcribir el artículo de mérito.

1º. El Juicio de Amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los estados;

III. Por leyes o actos de autoridad de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.<sup>15</sup>

Se evidencia de la anterior transcripción que se omite la referencia al municipio, entidad que por otra parte, dentro del mismo código político, está reconocida como persona moral, como tercera esfera de poder y, como tal está

---

<sup>15</sup> Alberto, Trucba Urbina. Ley de Amparo. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998. Página 49 y 50.

revestida de derechos y obligaciones; no hay duda asimismo, que el municipio como tercera esfera de poder, base del federalismo, dentro de su ámbito territorial, debe tener las mismas prerrogativas, atributos, derechos y obligaciones que los estados y la propia federación; desde luego, con las limitaciones que actualmente le impone la Ley Fundamental; ello obedece a que si por mandato constitucional tiene el deber de cumplir obligaciones, a fortiori deben otorgársele igualmente las garantías necesarias para hacer frente a su deberes, como tercera esfera de poder; por lo cual se insiste en la expedición de una ley secundaria por parte del Congreso federal, en la que aglutine y dé vida al mandato de las normas supremas de la Carta Magna, relativas a la entidad municipal. Es permisible afirmar que el análisis hecho a la fracción I del numeral 115 es aplicable a la autonomía política y jurídica de la entidad en comento; concluyendo al respecto que existe la autonomía en los términos del numeral constitucional de mérito y, si se nos exige con rigor contestar si tal autonomía es absoluta o relativa tendremos que reconocer que es en este último término , por las limitaciones puntualizadas.

Por cuanto se refiere a su **autonomía administrativa** ésta se contempla en sus **fracciones II, III, IV y V** en las que se contienen las bases normativas para su administración:

**La fracción II** establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley; que contiene facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones gubernativas de observancia general, siguiendo siempre las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los

estados, son simplemente reglamentos ordinarios emitidos dentro de las esferas de su competencia.

**La fracción III** enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquéllos que son requeridos en forma inmediata para tener un modo digno de vida.

**Los servicios que debe prestar la municipalidad son:**

- Agua potable, alcantarillados, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto; panteones y rastros, calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

**El párrafo final de la fracción III** aludida establece la llamada “ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS” para la prestación de servicios. Es evidente que será de gran utilidad la asociación de municipios para coordinar la prestación más eficaz de servicios públicos, como abasto de agua, uso común de alcantarillado y drenajes, seguridad pública y tránsito, entre otros.

Se sumaran así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones, requiriéndose para tal objetivo el acuerdo de sus respectivos ayuntamientos.

**Las fracciones V y VI del artículo 115** otorgan a los municipios amplias facultades para que, en acatamiento a las leyes federales y estatales, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano

para que participen en la creación y administración de reservas territoriales, para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; podrán también convenir en la federación y con el estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamiento humanos conocidos como conurbados.

**La fracción VII** es la repetición del segundo párrafo de la fracción III.

**La fracción VIII** se refiere a las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores, indicando que los municipios observarán también las reglas que al efecto establezcan las legislaturas locales, con base en lo dispuesto en el artículo 123 del Código Político.

Es acertado afirmar que la autonomía financiera es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal, el político y administrativo; la autonomía financiera municipal está regulada en la **fracción IV** en cuanto expresa que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, que se formará con el rendimiento de los bienes que le pertenezcan, con las contribuciones que establezcan, las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación, mejoría y cambio de valor de los inmuebles,

con las participaciones federales que correspondan al municipio y con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>16</sup>

Es imperioso resaltar la importancia que se contiene en el penúltimo párrafo de la fracción IV, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la constitución estipula en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones; evitándose en esta forma que organismos privados u oficiales estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados.

Finalmente, la fracción IV señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, las harán las legislaturas de los estados.

Se establece también como cuestión novedosa en la fracción en comento, que los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los

---

<sup>16</sup> Carlos Francisco, Quintana Roldán. El Municipio en México. México, 1996. Archivo general de la Nación. Centro nacional de desarrollo municipal. Secretaría de Gobernación. Página 127 - 140.

ayuntamientos con base en su ingreso disponible marginando las prácticas viciosas, anterior a la reforma de 1983, que consistía en que las legislaturas locales deberían remitirles el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; procediendo éstas a modificarlos a su antojo; condicionando además la ejecución de obras y gastos que a su juicio consideraban prioritarios, haciendo nugatoria la garantía de autonomía financiera.

## **2.- RENOVACIÓN POLÍTICA DEL MUNICIPIO.**

Es necesario hacer hincapié en que la reforma más trascendente que se ha efectuado dentro del ámbito constitucional, relativa a municipio, es la **reestructuración** del poder judicial federal en cuyo **artículo 105** del código político se establece:

**Artículo 105.** “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señala la ley reglamentaria de los siguientes asuntos:

1. De las controversias constitucionales, que con excepción de las que se refiere a la materia electoral, se susciten entre:



- b) La federación y el municipio.
  
- f) El Distrito Federal y un municipio.
  
- g) Dos municipios de diversos estados.
  
- i) Un estado y uno de sus municipios; sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a los que se refieren los incisos c, h y k, anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declarase inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”<sup>17</sup>

Es plausible reconocer la voluntad política que se observa al dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el numeral 105, al expedirse la ley reglamentaria de las fracciones I y II, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de mayo de 1995, cuya finalidad es que los propios órganos del estado puedan plantear controversia y acciones de constitucionalidad para dar cause a una adecuada dinámica de las relaciones

---

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Ibidem*, pág. 52.

políticas que se generan entre los distintos niveles de gobierno y que guardan íntima relación con el ejercicio de sus facultades constitucionales.

Asimismo, se contienen reglas que dan nuevo vigor al federalismo al fortalecer la capacidad de defensa jurídica de los estados y los municipios; en primer término, porque en el artículo 10 al conceptuar a quienes tengan el carácter de partes en la controversia constitucional, no se hace distinción entre los entes del gobierno, generalizando quién puede ser actor, demandado o tercero interesado; la forma en que acreditará la personalidad con que acuden al juicio se rige por las leyes que norman su funcionamiento, estableciendo una presunción “JURISTANTUM” consistente en que quien comparezca a juicio por parte del órgano del gobierno, goza de esa representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

También, conforme al artículo 42 de la ley en mención, la resolución que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarando invalidadas las disposiciones generales impugnadas tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de sus Ministros.

Conviene también mencionar lo que establece la fracción IV del artículo 41 del ordenamiento en comento, que al tratar sobre el contenido de las sentencias, señala que éstas deberán establecer los alcances y efectos de las mismas, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirlas; las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos

deberán extenderse a todas aquéllas, cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

Con relación a la ejecución de las sentencias dictadas en la materia, se establece la aplicación del procedimiento especificando en los primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, consistente en la ejecución forzosa de la ejecutorias de amparo, lo que constituye en sí un avance sustancial en el cumplimiento de las sentencias.

Aún cuando es perceptible el avance que hasta la fecha se ha obtenido para el fortalecimiento de las municipalidades, que estructura el artículo 115 del código político, en el que se da beligerancia a su autonomía política, administrativa y financiera; no es posible cerrar los ojos a la realidad imperante en tales entidades, ya que la mayoría carece no sólo de lo más indispensable para prodigar a sus ciudadanos seguridad y servicios sociales necesarios; por lo tanto, es infantil pensar que esa gran mayoría tenga la preparación, la capacidad y, por supuesto, el conocimiento de la existencia no sólo de la norma suprema, mucho menos de la ley reglamentaria en estudio.

Es obligada la creación de una entidad similar al Centro Nacional de Desarrollo y Estudios Municipales (CEDEMUN), a la que tuvieran acceso los ayuntamientos, no para aconsejarlos, capacitarlos o guiarlos; sino para obtener un patrocinio completo en todas las controversias que llegaran a suscitarse; tal entidad, aunque pagada por la federación, sería deseable que fuera autónoma a efecto de que no obedeciera indicaciones, injerencias, ni manipulaciones de parte de terceros, contándose entre éstos a las legislaturas de los estados.

## 2.1. REVISIÓN DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

Uno de los propósitos clave de la vigorización del federalismo lo constituye el fortalecimiento del municipio; éste representa el espacio más cercano a la población y por lo mismo le permite atender con oportunidad las demandas de su comunidad.

Para que tal propósito llegue a cristalizar se necesita que el gobierno federal se decida a descentralizar facultades y recursos en distintas materias de la administración pública, principalmente en educación, salud, política de desarrollo social, así como en agricultura, ganadería y desarrollo rural.

Resalta un avance a este respecto la publicación del presupuesto de Egresos de la Federación, en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1995, en cuyo artículo 16 se estableció que las erogaciones previstas **para el ramo XXVI: "Superación de la pobreza"**, se distribuirá conforme a los siguientes fondos: FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL, FONDO DE PRIORIDADES ESTATALES y FONDO PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO y la EDUCACIÓN.

Se obliga a la Secretaría de Desarrollo Social hacer la distribución y asignación de los recursos para los estados y las asignaciones correspondientes

al fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo XXVI: "Superación de la pobreza", entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de 1996.

El instrumento de la canalización de dichos recursos es el convenio de desarrollo social. En este caso los gobiernos de los estados y de los municipios serán los responsables de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos del Ramo en cuestión, desde luego, los recursos asignados a los ayuntamientos serán ejercidos por éstos. Para asegurar el cumplimiento de las acciones de los convenios de desarrollo social, la secretaría mencionada efectuará el seguimiento físico-financiero y la evolución del avance de las obras; mismas que al detectar desviaciones de fondos federales e inclusive solicitar su reintegro. La distribución deberá ser publicada en el correspondiente órgano de difusión del gobierno estatal.

Es oportuno advertir que durante la penúltima década de este siglo, las reformas constitucionales le han otorgado al municipio autonomía y libertad jurídica; sin embargo es necesario que en próxima reforma se precisen cuáles son las causas de desaparición y suspensión de ayuntamientos; así como la suspensión y revocación del mandato de alguno de sus miembros, a fin de salvaguardar la estabilidad y permanencia tanto del ayuntamiento en sí, como las de sus integrantes.

Efectivamente, la fracción I del numeral 115 ordena que tales supuestos se darán por alguna causa grave que la ley local prevenga; tal reforma, considero que debe partir de una ley emanada del Congreso federal, aplicable a todos lo municipios del país y no de las legislaturas locales, también

debe reglamentar la ley federal el mecanismo para integrar los “Consejos Municipales “ en el caso de suspensión o desaparición de ayuntamientos con la finalidad de evitar imprecisiones, contradicciones y vaguedades, causantes de graves conflictos municipales.

## **2.2. AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE GOBIERNO Y/O REELECCIÓN.**

Será motivo preponderante del congreso federal el estudio serio de la conveniencia de la ampliación de la gestión de los ayuntamientos que en la actualidad es de tres años; o bien considerar su reelección para un período inmediato y, por una sola vez; lo anterior, en atención a que el período máximo del ejecutivo federal es de seis años.

Lo anterior por lo que se refiere a los ayuntamientos debe tomarse muy en cuenta que de acuerdo con el código político, la elección debe ser popular, directa y se supone que sí los ciudadanos de un municipio tienen libertad para elegir a sus autoridades, éstas deben ser las más aptas, honestas, responsables y con verdadera vocación de servicio; en tales circunstancias si los propios ciudadanos están convencidos de que sus autoridades han cumplido cabalmente con las funciones para que fueron elegidos, seguramente podrán optar a ser candidatos para una reelección en un único período inmediato;

siendo evidente que no serán reelectos si sirvieron o gobernaron mal a sus ciudadanos. Por lo mismo, no es aconsejable ampliar de buenas a primeras el periodo a seis años, pues por una parte sería como, otorgarle un premio a la mayoría de los actuales presidentes municipales, que seguramente no han hecho mérito alguno para merecerlo, partiendo de la premisa de que casi todos han sido elegidos por las bases de los partidos políticos y no por los propios ciudadanos a quienes están gobernando.

### **3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.**

La forma constitucional que posibilitó la institución municipal al tener acceso a la jurisdicción constitucional planteando controversias ante eventuales intromisiones de otros órganos de poder en su esfera de competencia, que éstas sean resueltas por la instancia suprema en materia judicial, reconoció expresamente al municipio su calidad de verdadero poder público dentro de la federación.

No obstante que esta modificación se caracteriza con una nueva calidad a la institución municipal, queda por delante un largo camino para considerarla; para ello es necesario puntualizar los antecedentes más inmediatos que influyeron en esta modificación constitucional, tal es el caso de la ejecutoria 1/93 que resolvió la controversia constitucional planteada por el

ayuntamiento de DELICIAS, CHIHUAHUA; en contra del gobernador y secretario general del propio estado, mediante la cual se reconoció al municipio la calidad de poder público para los efectos del **artículo 105** de la Constitución General de la República vigente en ese entonces. Se adujo entre otras razones, que se reconoce al municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta en su autonomía y en el ejercicio de sus funciones: ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un poder.

De esta manera y partiendo del concepto de gobierno constitucional, así como de la noción unitaria del poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres entes morales distintos: FEDERACIÓN, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIO, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia; asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejercen jurisdicción; igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímbolas, con facultades atribuidas a la federación, estados y municipios; consecuentemente, es posible también hablar de tres diferentes niveles de gobierno: *federal, estatal y municipal*.

Con el enriquecimiento de instituciones que contribuye a fortalecer a los distintos niveles y órganos de gobierno y el desarrollo de las herramientas e instrumentos que se orientan a fortalecer el estado de derecho y renovar el federalismo, se está configurando el perfil del país ante el nuevo milenio.



Igualmente, nuevos acuerdos de la fuerza política con la autoridad previenen otras modificaciones a las instituciones políticas y electorales que, sin duda, contribuirán a avanzar en la construcción de un México más democrático y más justo.

Sobre las reformas puntualizadas en este apartado, es pertinente destacar, la divergencia imperante en los municipios, como hemos visto con anterioridad, la mayoría de ellos se debaten en la miseria debido al atraso que han traído consigo durante varios siglos. Efectivamente, repito, la mayoría de los mismos no han alcanzado el desenvolvimiento requerido; sobre todo los municipios rurales que carecen de medios de comunicación, siendo el principal de ellos, el terrestre, pues no cuenta en la mayoría de los casos sino con carreteras en pésimo estado y, algunos, no cuentan ni siquiera con ese medio que les permita canalizar sus productos a los mercados adecuados para la comercialización de los mismos; en tales municipios no se cuenta con la capacidad que deben tener sus autoridades, las cuales generalmente tienen una escasisima preparación que no les permite dirigir ni ayudar a sus gobernados por varias razones. Además de las anotadas, entre ellas, la ignorancia para formular sus presupuestos de egresos, menos dar seguridad social y física, siendo la causa de ello, muchas veces, lo apartado de su territorio de los centros urbanos.

Por otra parte, sería deseable que los recursos que destina la federación a los municipios, **les llegara a ellos directamente** y no por conducto de los gobiernos estatales, mismos que retienen dichas aportaciones, ministrándolas frecuentemente con retardo.

### **3.1.- ACTUALIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE REGIDORES, SÍNDICOS Y SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES.**

Sobre este tema es importante reconocer la existencia del Centro Nacional de Desarrollo Municipales (CEDEMUN), entidad que fue creada el 3 de mayo de 1984, con el objeto de capacitar y orientar en general a los ayuntamientos de los municipios; sin embargo, nos hemos dado cuenta que en tanto no se obligue al personal de las entidades municipales a capacitarse para el mejor desempeño de sus funciones y ser unos verdaderos servidores públicos. Como la mayoría de ellos no acudirá pretextando cualquier motivo, redundará en la ineficiencia de la prestación de los servicios a que están obligados por ley; consecuentemente, sería deseable que tanto los presidentes municipales, como los regidores y síndicos, al ser electos popularmente, entre tanto entren en funciones, tengan la obligación irrestricta de acudir a su capacitación y, quienes dejen de hacerlo no se les permita usufructuar el cargo que se les ha conferido, tomando su lugar los suplentes de tales funcionarios; sólo en esa forma se notaría el avance y cumplimiento de las reformas constitucionales que al respecto se han promulgado.

Se aclara, como lo hemos, apuntado que no bastaría la capacitación obligada para los órganos de gobierno en mención, puesto que para hacer valer los derechos de la entidad que representan, es necesario la creación de una entidad que patrocine con eficiencia en las controversias que lleguen a surgir ya

en relación con la entidad federativa de la que forman parte o bien, con la propia federación. Desde luego, tal entidad debe ser autónoma aunque no obstante sea pagada por el gobierno federal; únicamente en tal forma estarían los municipios seguros de que los litigios en que forman parte, estarían bien patrocinados.

### **3.2.- INTEGRACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL MARCO REGLAMENTARIO MUNICIPAL.**

En apartado anterior, nos permitimos mencionar la palabra CEDEMUN que quiere decir “Centro Nacional de Desarrollo Municipal”, es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que sirve de enlace entre las autoridades municipales, gobierno de los estados y el gobierno federal cuyo objetivo es ayudar a la administración municipal, lograr su desarrollo que refuerce los planes de trabajo, y que mejore áreas, su administración y su relación con la sociedad; dicho organismo tiene la obligación de ayudar con capacitación después de cada elección, independientemente del partido de que se trate; revisar reglamentos, organización interna de administración, apoyándose en estudios concretos del municipio de que se trate; tiene también la facultad de coordinar a las demás secretarías de estado para lograr una cooperación institucional para convocar a los presidentes municipales; capacitarlos y llegar a los estados en conjunto.

Existiendo en el país 2,418 municipios con características disímolas, terminando un proceso electoral municipal y entregada la constancia de mayoría, el organismo entra en contacto con los integrantes del ayuntamiento electos, convocando a un curso de capacitación y actualización a los que asisten las autoridades municipales electas para su capacitación; para cuyo objetivo se cuenta con el apoyo del gobierno de los estados y con funcionarios estatales en el nivel local, interviniendo en dicha capacitación funcionarios de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ( SEMARNAP ) y de la Secretaría de Desarrollo Social ( SEDESOL) quienes explican lo relacionado con el ramo 0026. En caso necesario si cada presidente municipal electo solicita un apoyo específico, el organismo le envía personal capacitado que concurre al lugar de los hechos a efecto de despejar cualquier problema o duda que se tenga, cambiando las impresiones necesarias encaminadas a la formulación de su programa de desarrollo municipal.

Reiteramos que para que el municipio cumpla la finalidad para la que fue instituido, es necesario que no sólo se invite a los integrantes de los ayuntamientos electos para su capacitación, sino que es necesario que se les obligue a concurrir a dicha capacitación; previniéndoles que en caso de que no concurren a capacitarse; no se les permita entrar en funciones; llamando en todo caso a los suplentes que hayan sido elegidos, mediante elección directa. Solamente existiendo tal condición, se le obligará a que cumplan con la capacitación obligatoria. Asimismo consideramos que el término fijado para la preparación de las autoridades electas no debe circunscribirse a tres días, sino al tiempo que medie entre el recibo de la constancia de elección requerida y el momento en que deban entrar en funciones, a efecto de que sean unos

verdaderos servidores públicos; con lo cual se desterraría progresivamente a la ineficiencia, la incapacidad y la corrupción imperantes a la fecha.

Sobre todo, deberá concientizárseles de que las ayudas que reciban a través de los estados de la federación deberán canalizarse en beneficio de sus comunidades y no beneficiar a unos cuantos como ha sido costumbre, para evitar estas anomalías se les prevenga que de cada peso recibido tendrán que entregar cuentas debidamente justificadas a los demás integrantes de los ayuntamientos que se encarguen de revisar los manejos de todo tipo de ingresos, vengan de donde vengan; sobre todo vigilar que sus actos y actuaciones sean apegadas estrictamente a derecho, inclusive, como verdaderos servidores públicos, se abstengan de ser los principales violadores de las garantías individuales de sus subordinados; que entiendan que el poder de que están investidos lo canalicen en actos tendientes a salvaguardar los intereses de sus conciudadanos, no ejerciendo actos propios de autoritarismo que para la época en que vivimos deben estar superados; haciéndoles ver que lo que se hace en contra del Derecho trae consecuencias desastrosas que repercuten invariablemente en retrocesos incalculables que no son reversibles.

Desde luego, tomando en cuenta que el municipio es la tercera esfera de poder, célula básica del federalismo mexicano, debe desenvolverse dentro de un marco jurídico adecuado que le permita conocer sus derechos, sus obligaciones y sus garantías; marco jurídico que debe ser estructurado por el Congreso federal, ya sea aglutinando las leyes existentes, sus reglamentos, sus circulares, bandos municipales, etc.; que rijan el actuar de los ayuntamientos, disposiciones que en modo alguno deberán contraponerse a las normas

emanadas de la constitución federal, según lo hemos analizado con anterioridad, porque actualmente, en un gran porcentaje, los reglamentos y disposiciones varias han sido promulgadas por los estados a través de los congresos locales, propiciando con ello un verdadero centralismo, en lugar de vigorizar un federalismo auténtico como lo ordena la constitución federal en sus **artículos 21, 105 y 115**; por esta razón, no sólo es aconsejable sino indispensable que el congreso federal dé vida a una legislación completa abocada a instrumentar un verdadero marco jurídico que rijá plenamente la entidad objeto de este estudio a efecto de que se propicie de una vez por todas, el reconocimiento como la auténtica base del federalismo mexicano, para que sea vista como la tercera esfera de poder, tal y como la ha diseñado el constituyente; no es suficiente repito, la serie de leyes dispersas, cuya existencia sólo es conocida por una minoría; lo ideal, en fin , sería la promulgación de un **“Código Municipal”** que recopilara todas las leyes, reglamentos, bandos municipales y circulares actualmente dispersos.

Solamente en esas condiciones se podría hablar de la existencia de un verdadero marco jurídico que sirviera de sostén, apoyo y guía para una mejor viabilidad de la repetida tercera esfera de poder; solamente así, los ayuntamientos sabrían cuales son sus verdaderas atribuciones, sus obligaciones, sus derechos.

En general, los maestro universitarios y quienes se han abocado al estudio del municipio, desconocen en la realidad el modo de actuar de los

municipios rurales en los que no hay ni lo más indispensable para llevar una sencilla administración, por carencia absoluta de preparación en sus autoridades, debido a la miseria en que se desenvuelven, a la ausencia de comunicaciones; a su nula economía, etc.; es fácil probar lo que afirmamos, pues en los textos de los estudiosos se señala como ejemplo el municipio en donde existe una floreciente industria o de un lugar fronterizo, más nunca hemos visto un ejemplo de una administración de un municipio rural del estado de OAXACA, sobre el que no podrán decir acerca de él; sino el cúmulo de calamidades y, si de lo que se trata es de cada municipio de la REPÚBLICA MEXICANA sea una verdadera célula del federalismo, estimo que falta mucho para afirmar que el artículo 115 de la constitución federal ha sido la panacea que haya venido a dar vigor al municipio mexicano; no, considero que no basta la sola norma fundamental; desde luego, falta que tal precepto sea reglamentado por el congreso federal; sólo entonces, podremos decir que tal artículo ha sido viable.

#### 4. CONSOLIDACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

En nuestra realidad imperante, es evidente que aún dista mucho para que podamos decir o hablar de una consolidación de la hacienda pública municipal; no existe tal, sobre todo si nos volvemos a lo manifestado en el curso de este trabajo cuando dijimos que había tres clases de municipio: los urbanos, suburbanos y rurales; es posible que sobre los primeros, de ellos exista una consolidación en su hacienda, habida cuenta que en ellos existen autoridades con la capacitación requerida, pues sin duda alguna en ellas habrá gente estudiosa y responsable; cuentan con asesores capacitados y, sobre todo, con los medios económicos necesarios que les permiten planificar, administrar y conocer mejor sus atribuciones y derechos emanados de una norma suprema; sin embargo, en tanto no se cuente con un código municipal, ni ellos mismos estarán seguros de que tal consolidación sea una realidad, porque entre más ricos sean, se cernirá la codicia tanto del estado del que forman parte, como de la propia federación; luego entonces, deben existir limitantes entre las tres esferas de poder, mediante legislaciones adecuadas que determinen en forma clara sendos derechos, obligaciones y atribuciones y sobre todo que cuenten, según lo hemos observado con anterioridad, con un organismo, no sólo asesor y capacitante como lo es el CEDEMUN, sino que tenga como función la defensa integral de los municipios en las controversias que surjan ya sea entre los estados con sus municipios o bien entre los municipios y la propia federación.



Retomando los intentos que se han realizado a través de los diversos mandatarios presidenciales hacia una consolidación de la hacienda municipal, han sido varios y diversos, pero en ninguno de ellos se observa una voluntad política determinante y encaminada hacia tal finalidad; únicamente se han tratado de aminorar los rezagos en que se debate la mayoría de las entidades municipales.

Efectivamente, desde Don **Venustiano Carranza** hasta **Ernesto Zedillo** se han instrumentado comisiones, institutos, ligas de comunidades, concejos, comités, políticas de asentamientos, planes de desarrollo, etc, de los que han surgido COPLADES, CUD, SAM, PLAN GLOBAL DE DESARROLLO, COPLAMAR, FONAPAS, PRONASOL, CRÉDITO A LA PALABRA; pero nada serio que haya sentado bases reales que sirvan para una verdadera consolidación de la hacienda municipal; debemos entender que los programas apuntados, la mayoría de ellos han sido programas políticos que han traído consigo más corrupción de la que se ha beneficiado una minoría; han traído consigo también una concentración del gobierno del centro todo lo contrario a lo que ordena el numeral 115 del pacto Federal; que en su letra reconoce la libertad y la autonomía del municipio; concluyendo que tal libertad y autonomía son una verdadera utopía, pues nadie es libre ni autónomo si carece de lo indispensable para subsistir; en la realidad se puede afirmar que únicamente está sembrada la semilla para un federalismo, pero no existe aún tal federalismo.

Es conveniente transcribir lo que expresa el maestro **Miguel Acosta Romero** acerca de la función principal del municipio:

“La función principal del municipio es la de ser el primer nivel de gobierno. Debe ser el promotor de desarrollo de su comunidad, debe encausar a la participación ciudadana, es también prestador de servicios públicos, sin embargo, el cumplimiento de sus funciones se ha visto mermado precisamente por la falta de recursos. Se ha verificado una centralización económica, administrativa y política en los niveles superiores del gobierno, lo que ha provocado la pérdida del dinamismo económico y social de los municipios. Todos los autores coinciden en que se ha generado un proceso de centralización económica de la federación en detrimento de los gobiernos estatales y municipales”.<sup>18</sup>

Insisto, el problema más grave que afrontan las entidades municipales es la ignorancia de sus dirigentes, llámense presidentes municipales, síndicos, regidores; me refiero a la mayoría de los municipios, con excepción de los urbanos que sí cuentan con gente capacitada; por consiguiente, no bastaría una capacitación de tres días, como lo hace el CEDEMUN, para que los munícipes y demás dirigentes sean aptos para un buen desempeño como verdaderos servidores públicos.

Desde luego, es muy respetable la opinión del maestro Acosta, pero se queda corto en el conocimiento de la realidad imperante en los municipios rurales, que son mayoría, en los que se sobrevive a base de las aportaciones que reciben de la federación por conducto de las administraciones estatales, en base a los programas instrumentados, cuyos distintos nombres hemos dejado plasmados en este apartado, implicando con ellos un auténtico centralismo.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pág. 708

#### 4.2. DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES.

Como dejamos asentado en el apartado anterior, las desigualdades económicas-financieras de los municipios no son una respuesta lineal a algún factor específico, sino que en la realidad se entremezclan factores económicos, políticos y sociales para generar el nivel y grado de desarrollo y bienestar social de sus comunidades. Actualmente cobra mayor interés aumentar los niveles y grados mencionados a partir de una visión más realista de la situación particular de cada municipio y del papel de sus autoridades en la promoción de cada municipio y del papel de sus autoridades en la promoción de las acciones correspondientes.

Así, los gobiernos municipales han de desplegar acciones estratégicas para aumentar la generación de ingresos, tanto por la vía tributaria como por la del manejo eficiente y honrado de sus recursos. Con recursos financieros suficientes, canalizado hacia la inversión y el incremento de la infraestructura, vendrán más y mejores servicios a la comunidad. Es decir, la preocupación ha de girar en torno al fortalecimiento de las finanzas de los municipios menos desarrollados, con base en la promoción de una actividad económica real que los convierta de una zona pasiva a una activa, con mayores niveles de producción, inversión, ocupación, ingreso y consumo, lo que indudablemente habrá de repercutir en mejor nivel de vida y bienestar de sus habitantes.

De acuerdo con las premisas anotadas, se tendría el principio sobre el que deben girar las actividades que desplieguen los ayuntamientos, pero, insistimos, que tales principios o premisas especificadas deben partir en principio de una preparación concienzuda de los dirigentes de las entidades municipales; sin embargo, tomando en cuenta de que en la mayoría de tales entidades se carece evidentemente de la preparación requerida, ésta debe considerarse como el punto toral a resolver, ya que es admitido, porque es verdad que la ignorancia es el peor enemigo del hombre. Por tal motivo se precisa que quienes sean dirigentes deben contar con una preparación firme, adecuada y completa para el mejor desempeño de los cargos obtenidos mediante la elección directa que ordena el numeral 115 del Pacto Federal.

En consecuencia, en tanto subsista la impericia, la incapacidad, la ignorancia y la irresponsabilidad de las personas que sean electas, no se adelantará en la viabilidad de la autonomía y la libertad que el código fundamental reconoce a las entidades en comento, como organismos de la tercera esfera de poder. Por lo tanto, estimo que en la realidad actual no existe la distribución equitativa de las participaciones a los municipios, tomando en cuenta que sus dirigentes ignoran cuáles son sus derechos a participaciones que establece la ley de coordinación fiscal, reforzando tal afirmación con lo que dispone el sistema de distribuciones de las aportaciones de la federación a los municipios, la cual otorga mayores aportaciones a aquellas entidades que le generan más dinero con su producción suministrándoles menores aportaciones, desde luego, a los que menos generan dinero o con su producción, aunándose efectivamente la desigualdad que actualmente impera.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El municipio en la República Mexicana tuvo su origen en el primer ayuntamiento fundado por **Don Hernán Cortés** en el Puerto de Veracruz, que tuvo por finalidad el obrar con autonomía en la conquista de México; ayuntamiento del cual hizo derivar la autoridad con que se ostentó – **Capitán General**-, desconociendo por consiguiente, la autoridad de Diego Velázquez; conquistando este país directamente para los reyes de España; desde luego, sin desconocer que en la época colonial existió el Calpulli que era la base de la organización política, económica y social.

SEGUNDA.- Durante la Colonia, el Calpulli, fue progresivamente sustituido por la institucionalización del **poderío español sobre los pueblos indígenas**; sin embargo, a pesar de la organización política que tenían los nativos no pudo subsistir debido a la intervención directa de las autoridades españolas, constituidas por el gobierno central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias, por un lado; por otro, por el representante novohispano constituido por el Virrey y la audiencia; por autoridades provincial y distrital; dispositivo formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores; consecuentemente podremos afirmar con certeza que en esta época no existió el verdadero municipio; haciéndose mención que durante la colonia existieron dos instituciones municipales

fundamentales, como los pósitos y las alhóndigas, creadas a raíz de las epidemias y hambruna que azotaron a la población durante el siglo XVI.

**TERCERA.-** Tampoco puede afirmarse que existió **el verdadero municipio en la época del México Independiente**, pues durante un siglo no fue posible consolidar políticamente a la República Mexicana debido a la pugna feroz que existió entre liberales y conservadores.

**CUARTA.-** Al triunfo de la revolución de 1910, el constituyente de Querétaro de 1917 que tuvo como fruto la promulgación de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo artículo 115 se reconoció la existencia del municipio como entidad libre y autónoma, teniendo como base el proyecto de constitución formulado por el Varón de Cuatro Ciénegas Don Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista; pero tendrían que transcurrir varias décadas para que el municipio fuera perfeccionándose en su viabilidad política y administrativa. Efectivamente, a pesar de que en la carta magna que nos rige se reconoció libertad y autonomía de la entidad en estudio, en virtud de haberse reglamentado lo dispuesto en la Norma Suprema, repito, quedó únicamente en el papel.

QUINTA.- Previo conocimiento que tengan las entidades municipales sobre los derechos, obligaciones y atribuciones emanadas del numeral 115 en comento estarán en posibilidad de hacer valer tanto su libertad, su autonomía política y administrativa, a través de la legislación secundaria emanada de la Norma Suprema; sólo así se sabrá con certeza a cuánto ascienden las aportaciones tanto de la federación como de los estados a los que pertenecen.

SEXTA.- Para que tenga plena vigencia y efectividad el numeral 115 constitucional en comento, insistimos en que todas las leyes secundarias que se han expedido en relación con el municipio, sean aglutinadas en un solo cuerpo de leyes que deben ser expedidas por el congreso federal, **denominándose Código Municipal.**

SÉPTIMA.- Por último, a pesar de la reforma hecha por el congreso federal en el año de 1983, en cuyo artículo 115 se describen las atribuciones, los derechos, la libertad y la autonomía para el municipio, como tercera esfera de poder, sin embargo consideramos que dicho precepto, actualmente es inoperante debido a que falta una reglamentación completa para que sea operante el mandato constitucional; esta es la razón por la cual en este trabajo se propone la creación de un Código Municipal, que sea del conocimiento de todos y cada uno de los municipios existentes en nuestro país. Tal cuerpo de

leyes es indispensable en virtud de que sólo una minoría de los municipios, tales como los urbanos, tienen la capacidad suficiente para interiorizarse de las leyes relativas a los municipios; no puede decirse lo mismo ni de los municipios suburbanos ni de los rurales que son la mayoría y desde luego, carecen de personal capacitado, de recursos económicos y de vías de comunicación.



## GLOSARIO.

ALCALDE.- Del ar. Al. Gadi, el Juez: Presidente del ayuntamiento o corporación.

ALCAIDE.- Del ar. Al. Gadi, el general: Director de un establecimiento penitenciario.

CABILDO.- De latín capitulum: Corporación del alcalde y concejales que administran un municipio; junta celebrada por esta corporación; lugar donde se reúnen.

CENSO.- Del latín. Census : lista, padrón.

CIRCULAR.- Del latín circularis: Orden dirigida por una autoridad a todos o a la mayoría de los subalternos.

CÓDIGO.- Del latín codicus: Cuerpo de leyes dispuestas según un plan metódico y sistemático.

CONCEJO.- Del latín concilium-ii: Concilio, junta o congreso.

CONCEJAL.- Persona que forma parte de un concejo o ayuntamiento.

CONSEJO.- Del latín consilium-ii: Consejo, parecer, dictamen.

EDIL.- Del latín aedilis: Concejal, miembro de una corporación municipal o ayuntamiento.

DERECHO.- Del latín directus: Directo, facultad de hacer o exigir todo lo que la ley o la autoridad determina a nuestro favor o que el dueño de una cosa nos permite en ella.

JURISPRUDENCIA.- Del latín jurisprudencia: Ciencia del Derecho en México se dice que hay jurisprudencia cuando existen cinco sentencias emitidas en el mismo sentido sin interrupción.

JUSTICIA.- Del latín Justicia: Virtud que inclina a dar a cada uno lo que le pertenece; imparcialidad en la interpretación de las normas jurídicas.

LEY.- Del latín Lex: Toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicables en determinado tiempo y lugar.

NORMA JURÍDICA.- Significación lógica creada según criterios y ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que

regula la conducta humana en un tiempo y lugar definidos, prescribiendo a los individuos deberes y facultades y estableciendo sanciones coactivas en el caso de que dichos deberes no sean cumplidos.

**PLEBISCITO.-** Del latín plebiscitum: Procedimiento por el que se somete a la aprobación directa de todos los ciudadanos con derecho a voto, una decisión propuesta por los gobernantes.

**REGIDOR.-** Concejal que rige o gobierna.

**REGIDURÍA.-** Cargo o empleo de regidor.

**REGLAMENTO.-** Colección ordenada de reglas o preceptos, dada por la autoridad competente para una corporación, una dependencia o servicio.

**SINDICATURA.-** Profesión o cargo de síndico; oficina del síndico.

**SÍNDICO.-** Del latín syndicus: Persona elegida por una corporación para defender sus intereses y representarla.

**USO.-** Del latín usus: Forenses, los jurídicos que practican los tribunales en la tramitación del proceso.

VOCAL.- Del latín *vocalis*: Persona que goza de voz en un consejo, una junta o congregación, llamada por derecho, por nombramiento o por elección.

VOTO.- Del latín *votum*: Secreto, el que se da por medio de papeletas dobladas en que no aparezca el nombre del votante.

COSTUMBRE.- Del latín *consuetudo*: La establecida en materia no regulada o sobre aspectos no previstos por la ley.

DOCTRINA.- Doctrina, enseñanza, erudición, ciencia.

MUNICIPIO.- Del latín *municipium*-*ii de municipes*: Municipio, ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres, y gozaban del fuero de la vecindad romana; el estado y condición de municipes; cic. Col. Rom

**BIBLIOGRAFÍA:**

ACOSTA ROMERO, Miguel.

Teoría General del Derecho administrativo.

12ª. Edición; México, 1995.

Editorial Porrúa, S.A.

Archivo General de la Nación.

El Municipio en México.

México, 1996.

Exposición Documental.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.

Derecho Constitucional Mexicano.

10ª Edición; México, 1996

Editorial Porrúa. S.A.

NAVA ARTEAGA, Elisur.

Derecho Constitucional, Instituciones federales, Estatales y Municipales.

México, 1994. UNAM.

TENA RAMÍREZ, Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano.

30ª Edición; México, 1996.

Editorial Porrúa S.A.

UGARTE CORTÉS, Iván.

La Reforma Municipal.

México, 1995.

Editorial Porrúa S.A.

CARMONA VALENCIA, Salvador.

Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo.

México, 1995.

Editorial Porrúa.

## HEMEROGRAFÍA.

CÓRDOBA, Arnaldo.

Eslabones.

Revista Semestral de estudios regionales.

Número 1. México. Julio- Diciembre. 1996.

D. MIGUEL, D. Raymundo.

Nuevo Diccionario Latino Español Etimológico.

15ª Edición, corregida y aumentada.

España, Saenz de Jubera. Hermanos Editore, 1919.

BANOBRAS.

Federalismo y Desarrollo.

Número 51. México. Septiembre – Octubre, 1995.



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Revista interna.

Ser Social.

Volumen 1. Número 6. México, D.F. Marzo- Abril, 1997.

BANOBRAS.

Federalismo y desarrollo.

Número 50. México. Julio – agosto, 1995

## LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Editorial SISTA S.A de C.V. 1999.