



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**ACATLÁN**

**“EL MUNICIPIO Y LA NECESIDAD DE OTORGARLE  
FACULTADES LEGISLATIVAS”.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

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

**CUITLÁHUAC GARCÍA PEREA**

**ASESOR: LIC. VIRGINIA REYES MARTINEZ**



**NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO; MAYO DE 2004.**



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.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme el don de la vivir en este tiempo y con esta gente.

Papá y mamá; este logro no es mio, este triunfo es suyo, porque con sus incontables sacrificios, sin fin de esfuerzos e incluso, privaciones para ustedes mismos; me dieron la oportunidad de estudiar y vivir siempre lo mejor. Con nada podré retribuirles suficientemente todos sus desvelos y cuidados, pero espero que este éxito sea la muestra de que todo ha sido aprovechado. A USTEDES LUPITA Y MAGALITO, LES DEDICO ESTA TESIS.

Hermanos míos, su compañía y apoyo ha sido invaluable para alcanzar esta meta. Nuestras vidas están unidas por el indisoluble lazo de la sangre, igualmente lo están nuestros méritos y deméritos, por eso con orgullo a todos ustedes: Bernardo, Leoncio, +Luis, Dolores, Antonio, Álvaro, Rosa y mis pequeñitos del alma Cuauhtémoc y Netzahualcóyotl; hoy puedo decirles ¡LO LOGRAMOS!;

Eva, mi amor, fuente sublime de inspiración, roca en el mar a la que este náufrago se aferró para enfrentar con solidez el inclemente oleaje de la vida. Sin ti, esta meta jamás la hubiera alcanzado, tu apoyo incondicional y ejemplo de dedicación son el motor que impulsa mi vida. GRACIAS POR ILUMINAR MI VIDA.

Maximiliano, hijo mío, a ti van encaminados todos mis esfuerzos y todos mis pensamientos; a ti debo agradecer el impulso final a este trabajo y, créemelo hijito, a ti no sólo dedico esta tesis, sino mi vida entera. VA POR TI.

A mis hermanos por convicción, que a lo largo de mi vida han apoyado mi andar con su compañía, a través del invaluable valor de la amistad: Alfredo, Daniel, Ubaldo, Rafael, Rocio y Antonio. Gracias por su amistad.

Quiero agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México, por sembrar en mí el amor por la ciencia del Derecho y por permitirme conocer a tantos y tan buenos juristas a través de la docencia, especialmente al Lic. Jesús Flores Tavares, por encausarme en este rumbo del estudio y la responsabilidad. Estoy en deuda contigo Alma Mater.

A la Lic. Virginia Reyes Martínez, porque sin sus conocimientos y atención dedicada a este trabajo, no hubiera sido posible su creación, desarrollo y culminación. Gracias por ser mi guía en este logro académico.

A las personas que me han dado la oportunidad de desarrollarme, tutelando mi labor con su dirección y responsabilidad: Magistrada Lic. Norma Raquel Lagunes Alarcón, Lic. Miguel Cerecedo González, Lic. Diego Rafael Alcalá Murillo, Lic. Eva Hernández González, Lic. Angélica Moya Marín, Lic. Luis Alberto Casarrubias Amaral, Lic. Daniel Jorge Kuri Sarur, Lic. Octavio Mendoza Ruíz, Ing. Raymundo Garza Vilchis, Lic. Alfonso Federico Castañeda Carranza y por supuesto Ing. Eduardo Alfredo Contreras y Fernández. Gracias por su confianza y paciencia.

De igual manera, a mis compañeros de trabajo, de quienes ha tenido la oportunidad de aprender lo mejor: Anita, Araceli, César, David, Gabriel, Gaby, Horacio, Javier, Joel, Julio, Karen, María

Elena, Martha, Porfirio, Ricardo, Toñito y Vicky. Gracias por compartir sus experiencias conmigo.

Finalmente, quiero agradecer a los miembros del respetable Sinodo, por su tiempo dedicado y por sus comentarios que enriquecieron este trabajo: Lic. Alfredo Pérez Montaña, Lic. Víctor Guadalupe Capilla y Sánchez, Lic. Jorge Chávez Torres y Lic. Luis Gustavo Vela Sánchez.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de nuestro país, se fueron desarrollando diferentes formas de Estado mismas que a su vez, como consecuencia arrojaron las diferentes formas de gobierno, de las cuales, se preponderó el Gobierno Federal; bajo esa estructura jurídica de creación hoy en día ha desembocado en la llamada "Célula Básica", que es el municipio.

La figura municipal, que históricamente aparece en auge a partir de 1917, se ha ido modificando con base en las necesidades elementales de la ciudadanía, perdiéndose en algunos momentos la perspectiva de que el municipio forma parte a su vez de la forma de gobierno de nuestro país, por lo cual su eficacia se reduce a sólo cumplir aspectos de servicios públicos, lo cual resulta ilógico ante la esencia de lo que hoy representa la forma de gobierno de república representativa y federal, con la que cuenta nuestra nación.

Y si bien es cierto que el gobierno más cercano al ciudadano es el municipio, es importante establecer una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la cual se

combata ese estado de quietud en el que se ha mantenido el municipio, fortaleciendo la esfera de gobierno de la cual forma parte, por lo cual el presente trabajo se establece una serie de análisis en los capítulos tratados, a saber:

En el capítulo primero me refiero al concepto y clasificación de las atribuciones y facultades desde el punto de vista jurídico. Asimismo se hace mención de la clasificación de las facultades desde el punto de vista constitucional.

Dentro del marco teórico, el ámbito de competencia de las facultades de los diferentes ordenes de gobierno y sus correspondientes órganos, al que se refiere el capítulo primero, es analizado con detenimiento en el segundo capítulo del presente trabajo.

Para el tercer capítulo se estudian los antecedentes históricos del municipio y su trascendencia en la figura actual de esta institución jurídica.

En el último capítulo, en un aspecto doctrinario, se analiza la situación actual del Municipio y sus facultades.

A fin de poder proponer una solución a los problemas que enfrenta el Municipio en la actualidad, es menester el fortalecerlo a través del otorgamiento de la facultad legislativa en plenitud, la cual, si bien es cierto, pretende alcanzar reformas incluso de carácter constitucional, también es cierto que el poder lograrlo implicaría una mejora que fortalecería al municipio, situándolo en un nivel de auténtico poder público, y no como ha sido hasta ahora, un ente de gobierno por delegación.

#### **Delimitación del tema de Tesis:**

Propuesta de reforma al artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la facultad normativa de los Municipios.

#### **Planteamiento de la hipótesis:**

En la actualidad, ante las reformas realizadas en los años 1999 y 2000 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Municipio; se abren las posibilidades de nuevas modificaciones

que permiten dotar de mayores facultades a esta esfera de gobierno, básica para el desarrollo de la Nación.

Es necesario plantearse la factibilidad de otorgar nuevas facultades que permitan un mayor desarrollo regional, local y por supuesto particular de los diferentes municipios.

Si el Poder Legislativo permitiera que los ayuntamientos elaborarán marcos normativos que incluyeran las actividades de los particulares, a manera de ley, y que estas disposiciones normativas fueran encaminadas a regiones en específico, ya sea para impulsar su desarrollo o para regular el crecimiento acelerado o fuera de control, que varias regiones presentan aún en una misma entidad federativa; estaríamos presenciando el inicio del nuevo federalismo, comprometido con la búsqueda de niveles más eficientes de gobierno, congruentes con la realidad que los municipios viven.

Hoy se pueden observar las limitaciones que los ayuntamientos tienen para la expedición de sus disposiciones normativas, las cuales, deben estar encaminadas a la regulación de su orden interno para la prestación de los servicios de su competencia. Sin embargo, las actividades de los particulares están fuera de su reglamentación y vemos con tristeza como los reglamentos municipales se ven rebasados en muchas ocasiones por leyes poco congruentes con el entorno de un municipio en específico.

Este problema se solucionaría si se permitiera que los ayuntamientos pudieran establecer las normas para el desarrollo de ciertas actividades o se les diera el carácter coercitivo de LEY a sus disposiciones.

#### **Justificación del tema:**

El Municipio es el ente de gobierno más inmediato a la población; sin embargo, es visto como un mero órgano administrativo, dotado de facultades limitadas, tan limitadas como el propio concepto centralista del ejercicio del Poder Público ha permitido.

Como consecuencia de este debilitamiento sistemático de la Institución más próxima de Gobierno, se ha venido generando la desigualdad entre Municipios, marcando diferencias tan extremas, que aún en un mismo estado hay Ayuntamientos que se muestran boyantes y otros que se presentan ruinosos.

Esta diferencia es tan seria en algunos casos que obliga a replantear las facultades municipales.

Las municipalidades se ven limitadas en sus facultades legales que son substancialmente menores que las de cualquier entidad federativa y específicamente se observa una desigualdad en el tipo de ordenamientos jurídicos que cada uno puede generar.

### **Objetivo:**

A través de una reforma al artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; propongo otorgar facultades legislativas al Municipio que le permitan manejar la complejidad que presenta el ejercicio del Gobierno, basándose en leyes claras, generales y abstractas dentro de su jurisdicción.

**EL MUNICIPIO Y LA NECESIDAD DE OTORGARLE FACULTADES  
LEGISLATIVAS.**

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
<b>INDICE</b>	<b>7</b>
<b>CAPITULO I. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.</b>	<b>12</b>
1.1. CONCEPTO DE ATRIBUCIONES	12
1.2. CONCEPTO DE FACULTADES	15
1.3 CLASIFICACION DE LAS FACULTADES	16
1.3.1    LAS FACULTADES EXPLICITAS	16
1.3.2    LAS FACULTADES IMPLÍCITAS	17
1.3.3    LAS FACULTADES CONCURRENTES	18
1.3.4    LAS FACULTADES RESERVADAS	20
<b>CAPITULO II. AMBITO COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.</b>	<b>21</b>
2.1. CONCEPTO DE COMPETENCIA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL	24

2.2.	DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS.	27
2.3.	LAS FACULTADES LEGISLATIVAS	37
2.3.1.	FEDERACIÓN	37
2.3.2.	ESTADOS	39
2.4.	ALCANCES Y LIMITES DE LA DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES	42
<b>CAPÍTULO III. CONCEPTO DE MUNICIPIO Y SUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.</b>		<b>50</b>
3.1.	CONCEPTO DE MUNICIPIO	50
3.1.1.	DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA	50
3.1.2.	DEFINICIÓN HISTORICA	51
3.1.3.	DEFINICIÓN SOCIOLÓGICA	52
3.2.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE MUNICIPIO	54
3.2.1	EL MUNICIPIO EN LA ANTIGÜEDAD (GRECIA)	54

---

3.2.2 EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA	67
3.2.3 EL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL EN MÉXICO	76
3.2.4 EL MUNICIPIO POST-REVOLUCIONARIO	83
<b>CAPITULO IV. EL MUNICIPIO Y SUS FACULTADES</b>	<b>86</b>
4.1. MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	86
4.1.1. ANÁLISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A LA LUZ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999	90
4.1.2. INTEGRACIÓN DEL ORGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL	108
4.1.3. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS	113
4.2 FACULTADES DEL MUNICIPIO	116
4.2.1 FACULTAD PRESUPUESTAL	116
4.2.2 FACULTAD REGLAMENTARIA	118

---

4.2.3	FACULTAD DE ADMINISTRAR LOS SERVICIOS PUBLICOS	120
4.2.4	FACULTAD DE CELEBRAR CONVENIOS	123
4.2.5	FACULTAD EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	125
4.2.6	FACULTAD DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE	127
4.2.7	FACULTAD DE MANDO DE LA FUERZA PUBLICA MUNICIPAL	129
4.2.8	FACULTAD EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES	130
4.3	RESTRICCIONES EN LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES CONFERIDAS	132
4.4	LA NECESIDAD DEL MUNICIPIO DE LEGISLAR EN DIVERSAS MATERIAS	134

4.5 PROPUESTA DE REFORMA AL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN SEGUNDA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE LEGISLACIÓN MUNICIPAL	136
CONCLUSIONES	142
BIBLIOGRAFÍA	146

## CAPITULO I

### CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

#### 1.1. CONCEPTO DE ATRIBUCIONES.

En la Doctrina del Derecho, diversos autores han tratado de definir el término de competencia y se le ha relacionado con otros conceptos tales como, "funciones", "atribuciones", "facultades" u "obligaciones"; en este capítulo trataremos de definir a cada uno de estos conceptos, reservando el de competencia para tratarlo más a fondo en el capítulo siguiente.

El término *función*, en *lato sensu* lo entendemos como llevar acabo, actuar, ejecutar; en un sentido estricto se aplica a un fin global tal como el cumplimiento de una ley; o bien, se utiliza para identificar un proceso especializado, a saber: *"que las actividades han de agruparse en unos pocos departamentos; cada uno de los cuales se ocupa de un objetivo global o un fin general. En la teoría de la administración; la función pública es entendida como un conjunto de quehaceres que corresponden a la actividad administrativa del Estado. En el sentido jurídico; la función es relacionada con la triple actividad que corresponde desarrollar al Estado. Así las tres clásicas funciones (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), integran la competencia de un ente público de gobierno y administración federal; provincial o comunal."*<sup>1</sup> De lo anterior se desprende que

---

<sup>1</sup> -RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. DERECHO MUNICIPAL, Editorial Porrúa, México 1998. p 168.

autoridad en el ejercicio de su ámbito.

Por lo que se resume, **función**: *"puede identificarse las funciones con la triple manifestación del poder del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El desarrollo de las funciones se encomienda a los diferentes órganos del Estado."*<sup>2</sup>

El concepto de **obligaciones**, que en su gramática, deriva del latín *obligacio-onis*, que significa imposición o exigencia moral que debe regir la voluntad libre: *"Vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer una cosa, establecido por precepto de ley, por voluntario otorgamiento o derivación recta de ciertos actos."*<sup>3</sup> Contemplada como una carga, miramiento, reserva o incumbencia inherentes al Estado, a la dignidad o a la condición de una persona, o como lo define Justiniano *"Es el vínculo de derecho por el que somos constreñidos con la necesidad de dar alguna cosa, según las leyes de nuestra ciudad."*<sup>4</sup>

Este concepto, referido al Estado, implica una dualidad: El Estado como sujeto activo o pasivo de la obligación, siendo la obligación en el primer caso un vínculo jurídico de suprasubordinación y en el segundo, una relación productora de un vínculo jurídico.

---

<sup>2</sup> *ib.*, p. 176.

<sup>3</sup> *ib.*, p. 174.

<sup>4</sup> MARGADANT S., Guillermo F. DERECHO PRIVADO ROMANO. Editorial Esfinge, 20ª edición. México. 1994. p. 307.

El concepto de *atribución*, se define: "*su connotación gramatical es la adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para designar la realización de sus fines.*"<sup>5</sup>

Si las atribuciones son medios para alcanzar fines, es natural que en relación con el Estado; su número y extensión varíen para tales fines. Estas atribuciones en el Estado pueden dividirse en tres rubros:

- I. Las atribuciones que ejerce la policía, que se manifiestan por todas las medidas coactivas que imponen a los particulares para el cumplimiento de obligaciones y limitaciones que su acción en tanto que es necesario para la coordinación de las actividades privadas y la satisfacción de las exigencias de orden público.
- II. Las atribuciones de fomento, que son aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades de carácter público protegiendo o promoviendo sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen.
- III. Las atribuciones de servicio público y de seguridad social, en virtud de las cuales el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

---

<sup>5</sup> *Ib.*, p. 168

Por lo que la atribución es el "otorgamiento de una porción de competencia, que el orden jurídico prevé a favor de un órgano."<sup>6</sup>

## 1.2. CONCEPTO DE FACULTADES.

Su significado más amplio es aquel que nos enseña que las facultades pueden ser consideradas como "*potencias del alma*", poderes que posee el ente en sí mismo de obrar libre y conscientemente, posibilidad de realizar algo, o bien, legitimidad para actuar<sup>7</sup>.

En el principio de legalidad se establece que "*La entidad pública a través de sus titulares, está facultada o legitimada para hacer solo lo que la ley expresamente establezca*"<sup>8</sup>.

Es válida la equiparación ente facultad y legitimidad dado que esta última es el fundamento del poder político cuando el gobernante lo ejerce en conciencia de su derecho a gobernar y los gobernados reconocen de alguna forma ese derecho.

---

<sup>6</sup> lb., p. 176

<sup>7</sup> lb., p. 172

<sup>8</sup> lb., p. 173

### **1.3. CLASIFICACIÓN DE LAS FACULTADES.**

Este tema es uno de los más abundantes en la Doctrina, donde se busca dar una explicación sobre los actos de los entes del Derecho Público – llámense Poderes, Entidades, órganos de gobierno o cualquier autoridad – que tienen su origen en la Ley.

No obstante; en virtud de tópico que ocupa a la presente Tesis, únicamente se menciona a las facultades atendiendo la clasificación siguiente:

- Facultades explícitas,
- Facultades implícitas,
- Facultades concurrentes y
- Facultades reservadas.

#### **1.3.1. LAS FACULTADES EXPLÍCITAS.**

Como su nombre lo indica se encuentran directamente redactadas en los ordenamientos legales que motivan la creación de las entidades públicas; así pues, citaremos como ejemplo las facultades conferidas al Congreso de la Unión en las primeras veintinueve fracciones del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1.3.2. LAS FACULTADES IMPLÍCITAS.

Dentro del propio Texto Constitucional, refiriéndose al mismo Artículo 73, también existe en la fracción XXX, una redacción que abre una serie de posibilidades para su aplicación: *"Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas en esta Constitución a los Poderes de la Unión"*.

Como se puede observar, dicha fracción faculta al Congreso de la Unión, en dos grandes campos: primero, para legislar con la finalidad de hacer efectivas todas las facultades otorgadas al Congreso en las veintinueve fracciones del Artículo 73; y segundo, para legislar con la finalidad de hacer efectivas las facultades otorgadas por la Constitución, a los Poderes Federales<sup>9</sup>.

Aparentemente esa disposición contraviene con lo dispuesto por el Artículo 124 del propio texto constitucional; sin embargo, lejos de contrariarlo lo corrobora, pues las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previamente consagrada por la misma Ley Suprema.

Se puede decir entonces que estas facultades se traducen en *Medios Normativos*, en los que podemos citar como ejemplo a la Ley de Amparo, los códigos de procedimientos Civil y Penal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>9</sup> FAYA, Biseca Jacinto, EL FEDERALISMO MEXICANO, Editorial 'Porrúa, México 1998, p 85.

### 1.3.3. LAS FACULTADES CONCURRENTES.

Este tipo de facultades han sido mayormente estudiadas por el Derecho Norteamericano, debido a la interpretación que en su momento dio el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de ese país, John Marshall al resolver " *la mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y no es tal como para requerir un ejercicio por el Congreso exclusivamente, los estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado*"<sup>10</sup>.

La Constitución norteamericana no contempla textualmente las facultades concurrentes; pero en cambio, la Suprema Corte, a través de su interpretación, se ha pronunciado en el sentido de que ante la ausencia del ejercicio de una facultad concedida a la Federación, pero no legislada por ésta, y al no estar expresamente prohibida a los estados, éstos pueden, sin violar la Constitución, legislar en materia de esa facultad, concedida de origen a la Federación.

Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso General se sobreponga a la de los estados.

El criterio que priva en los Estado Unidos, es en el sentido de no excluir a los estados en materias que no les han sido

expresamente prohibidas por la Constitución y si bien, se han concedido al poder federal, éste no las ha ejercido.

Las facultades concurrentes constituyen una excepción al principio rector del sistema federal; en el caso de México, los gobiernos locales no han invocado a su favor las tesis federalistas de Hamilton, Marshall y Patterson, y prueba de ello ha sido que ante la ausencia del ejercicio de una facultad otorgada a la Federación, los estados no han tratado de subsanar, con legislación propia, el cumplimiento de esa competencia.

En cuanto a facultades concurrentes, hay en nuestra Constitución algunos casos aislados. Por vía de ejemplo puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la Federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los estados para legislar en el mismo ramo. Por eso la Suprema Corte de Justicia ha expresado la ejecutoria que aparece en el Semanario de Judicial de la Federación, T XXXVI, pp. 1069, "puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confiere a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciendo así una jurisdicción concurrente"

En nuestro sistema legal podemos citar como un ejemplo a esta facultad la disposición del último párrafo del Artículo 117 Constitucional "*El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo*".

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 103.

#### 1.3.4. LAS FACULTADES RESERVADAS.

Estas facultades tienen su explicación en la teoría federalista, la cual se basa en la existencia constitucional de dos órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí y con una precisa delimitación de sus competencias. En el caso de México, los estados dieron origen al Pacto Federal. En este mismo orden de ideas, entendemos que el objetivo fundamental de toda federación es la garantizar el estatuto constitucional que le permita a los estados una vida de autonomía y libertad dentro de los márgenes aceptados por las propias entidades federativas, que por voluntad propia cedieron una buena parte de su soberanía, pero también reservaron una serie de facultades tendientes a asegurar su propia vida política<sup>11</sup>. La forma como los estados aseguran su vida institucional es mediante unas determinadas competencias consagradas en la Constitución Federal, y mediante el derecho que se reservan a promulgar sus propias constituciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, le impone a los estados la obligación (y les concede el derecho, a su vez) de darse sus propias constituciones. No obstante, la única limitación que subyace para estas facultades, es que no contravengan a la Constitución General.

---

<sup>11</sup> Ibidem, p. 157.

## CAPITULO II.

### ÁMBITO COMPETENCIAL DEL FEDERALISMO, LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.

El Estado, como una forma de organización política, responde a la necesidad de dotar de orden y armonía, facilitando la convivencia humana en un espacio determinado. Dos elementos esenciales aparecen de inmediato; un espacio físico, dado en un área geográfica determinada con sus fronteras y límites precisos y un grupo humano asentado en ese territorio.

Entonces el Federalismo, parte de una sociedad, que se compone de diversos grupos ó comunidades casi tan variadas como el número de individuos que la forman. La naturaleza del federalismo, responde a la voluntad de establecer un pacto; pacto que solamente puede darse por parte de quien tiene capacidad para actuar con entera libertad. En este sentido, las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotadas de autonomía. Por ello, la Federación es la conexión de entidades autónomas; sin este dato de autonomía no puede darse en estricto sentido un pacto que conduzca a una forma superior de voluntad federada; partiendo de valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que éstos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes.

La autonomía no es lo mismo que soberanía; en efecto, mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a

la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución Federal.<sup>12</sup>

El federalismo mexicano que se debe obtener en un futuro, necesariamente debe ser fiel al proyecto histórico de vida de nuestra Nación; es decir, aquel régimen de vida y de gobierno en el cual la República, los estados y los municipios coexistan con vigor político y autonomía, pero compartiendo la magna responsabilidad de eternizar a la Nación mexicana como entidad compartida por las tres esferas de gobierno – Federación, estados y municipios.

La forma determinante en la Teoría del Estado Federal consiste en el amalgamiento que se da de distintas comunidades, dando como resultado una doble organización política: un Poder federal que actúa en la totalidad del territorio nacional y que tiene como destinatario a la totalidad de la población del país; y poderes locales que actúan en el ámbito espacial de sus entidades, teniendo como destinatarios también a la totalidad de la población del país. Así pues, el Poder Federal y los Poderes Locales coexisten en un mismo territorio y para una misma población.

---

<sup>12</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México. 1985.

En resumen, la esencia de nuestro federalismo radica en que la Federación mexicana constituye una asociación de Estados, que por voluntad propia cedieron parte de sus facultades al Gobierno Federal. Esta asociación radica en el Principio de Coordinación. De esta manera los poderes públicos ésta divididos entre el Gobierno Federal, y el Gobierno local. Sin considerar al Municipio como una forma de gobierno.

La Federación, es pues, una forma de organización política, que incluye a estos dos órganos de gobierno. Se manifiesta a través de las dos. Aunque el término Federación como sinónimo de Gobierno federal. La Federación no es el Gobierno federal, sino nuestra forma constitucional como están organizados los Poderes Públicos. En consecuencia, la Federación cubre por igual al Gobierno federal, y a los gobiernos de los Estados. Con la omisión grave de los gobiernos municipales.

No obstante, la Federación como organización política de nuestro gobierno, no permite la preeminencia del Orden Federal sobre el Local, pues el concepto de federalismo radica en el principio de coordinación que permite la función independiente de estos dos Órdenes de Gobierno, sin más extensión ni limitación que sus sendas esferas de competencias ordenadas por la Constitución; en esto radica la falta de integración del ámbito municipal al orden federal.

## 2.1. CONCEPTO DE COMPETENCIA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL.

Como se señalaba en el Capítulo Primero, varios estudiosos de la doctrina han tratado de definir el concepto de Competencia y enfocando directamente ese concepto, se define como *"la capacidad del órgano del Estado para ejercer la función jurisdiccional. En un estricto sentido la competencia administrativa de cada administración pública"*<sup>13</sup>.

La competencia tiene dos tipos: una que mira a los administrados y la otra a las administraciones públicas. En primer término la competencia expresa lo que la administración puede hacer con respecto a los particulares. Señala los fines que ella puede atender en el empleo de un poder capaz de subordinar o desplazar los intereses privados. En segundo término, la competencia significa el reparto de los fines públicos; expresa lo que a cada una de ellas le corresponde llevar acabo. La competencia como un título jurídico permite dentro de ciertas condiciones y determinados límites; pueden dictar actos imputables al órgano del que emana.

La competencia jurídicamente hablando la podemos dividir en tres formas.

*"1) Competencia Exclusiva.- Si la ley atribuye a un solo órgano la facultad de dictar el acto.*

---

<sup>13</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, DERECHO MUNICIPAL.

- 2) *Competencia alternativa.- Si la ley reconoce esa facultad a varios organos; cualquiera de los cuales puede dictar separadamente el acto.*
- 3) *Competencia Colegiada.- Si la ley exige la colaboración de dos o más autoridades para que el acto sea considerado como emitido legal.*"<sup>14</sup>

Las características de la competencia son: que es de orden público; es improrrogable; es inalterable para sus titulares, quienes no pueden hacer más lo que dicta la ley; no puede ser ampliada; tiene la posibilidad de emanar actos jurídicos más que actos materiales; se dirige a los órganos no a los titulares; sus infracciones constituyen ilegalidad de orden público; sus reglas son de estricta aplicación e interpretación; si existe alguna irregularidad que resulte de una decisión tomada por una autoridad incompetente, ésta provoca la anulación del acto y no puede ser cubierta por una simple ratificación emanada de una autoridad competente; es imposible modificarla por voluntad de los particulares; constituye una obligación o una carga, pero nunca un derecho subjetivo.

Podemos clasificar la competencia de acuerdo a los criterios siguientes:

- 1) *Competencia por razón de la materia.- Como su nombre lo indica solo actúa en el ámbito correspondiente y limitado para dar cabal cumplimiento a determinados fines del Estado.*
- 2) *Competencia por razón de grado.- Esta actúa conforme a las jerarquías, es decir, a la organización administrativa que la integra verticalmente*

culminando en un órgano supremo, debajo del cual existen órganos inferiores.

- 3) Competencia por razón de territorio.- Por la función que desempeña el Estado se ve en la necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en distintas partes del territorio, y cada uno tiene un campo de acción limitado localmente.

La competencia es atribuida a las autoridades por ley o por orden de servicio; toda atribución de competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitación, la autorización para el cumplimiento de una función asignada y la limitación precisamente para esa función. Dentro de una administración organizada, basada en la división del trabajo, no puede haber competencia ilimitada. La atribución de competencia puede enumerar nominalmente las distintas obligaciones e incumbencias pero también puede referirse genéricamente a todas mediante una cláusula general. En ambos casos la competencia es limitada. La limitación proviene o de la naturaleza misma del servicio o de una reserva sobreañadida de la ley. La atribución de una competencia no significa en modo alguno la concesión de un derecho público subjetivo. La competencia es un concepto de la esfera institucional en la cual los derechos subjetivos son desconocidos, por que éstos sólo se dan entre personas. Las instituciones en cuanto a tales no pueden ser titulares de derecho subjetivo, salvo el caso de que sean también personas jurídicas, por habérseles reconocido la capacidad jurídica. La competencia concede a la autoridad dotada de ella el derecho ( y naturalmente el deber) de hacer uso de las facultades implicadas en la competencia; pero la autoridad no tiene un derecho a la competencia. De aquí proviene una doble consecuencia. Cuando se ha transgredido una esfera de competencia, la autoridad afectada no es violada en

---

<sup>14</sup> Ibidem, p. 170

sus derechos. Por esa razón los conflictos de competencia no son litigios jurídicos en torno a derechos objetivos. La segunda consecuencia consiste en que ninguna autoridad posee una pretensión exigible por medios jurídicos de que sus actos administrativos sean reconocidos y no anulados por las demás autoridades.

En resumen competencia "es el conjunto de funciones que debe realizar una entidad pública y asimismo la expresión de lo que puede hacer dicha entidad."<sup>15</sup>

## **2.2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS.**

En nuestra Constitución, nos rige un principio primordial llamado la *Supremacía Constitucional*, que quiere decir, que la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución Federal; por lo que todas las Constituciones locales, como expresión de la soberanía estatal, forman parte del orden jurídico del país y que necesariamente deberán concordar con la Constitución Federal, no pudiendo oponérseles en ningún sentido. Esta *Supremacía Constitucional* garantiza la eficacia del sistema federal.

La parte dogmática de la Carta Magna consagra una serie de libertades y derechos políticos oponibles al imperio del Poder público; además, señala auténticos derechos sociales a favor de las clases más

desprotegidas, como derechos de clase. Derechos sociales originados ideológicamente en la Revolución Mexicana.

No obstante, la importancia de la parte dogmática de nuestra Constitución; para la configuración del Estado Mexicano, también se da en nuestra Ley Suprema, el hecho de que la parte orgánica es más rica en contenido y en extensión. Las razones son evidentes: esta parte orgánica es la organizadora de la vida institucional de los Poderes Federales y de los Estados-miembros, de los Municipios, del Distrito Federal, y de los procedimientos del control de la constitucionalidad (Artículos 103 y 107, que establecen las bases del Juicio de Amparo), así como el procedimiento de reforma constitucional.

Partiendo de nuestra Constitución, se desprenden tres poderes esenciales: El Poder Ejecutivo, El Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En nuestro sistema federal el Titular del Poder Ejecutivo se le otorga la doble atribución de Jefe del Gobierno y de Jefe de Estado recayendo el ejercicio de este Poder en una sola persona; nuestra Constitución, además señala el procedimiento para la elección directa del Presidente, tal y como lo enmarcan los artículos 80 y 81.

Así mismo, el Poder Legislativo se cifra en un sistema bicameral; es decir, de dos Cámaras: la de Diputados, integrada por trescientos Diputados de mayoría relativa, y con motivo de las reformas a la Constitución, también se eligen doscientos Diputados más mediante el principio de

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 176.

representación proporcional; y la cámara de Senadores, que toma en cuenta la representación de los Estados y del Distrito Federal, por ser este no un Estado, pero sí una entidad federativa, de acuerdo a lo señalado por el artículo 43 Constitucional.

Ahora bien, la estructura del Poder Legislativo Federal permite a los Diputados y Senadores en lo particular, y el Congreso como institución, gocen de una total permanencia en el ejercicio constitucional de sus funciones. Es decir, que el sistema bicameral, por naturaleza, suscita discrepancias entre las dos Cámaras (cuando una Cámara no aprueba lo remitido por la otra), y que a pesar de estas discrepancias, el Congreso de la Unión no se disuelve, sino que continúa normalmente en funciones, y los Diputados y Senadores en su cargo. En cambio, en los Estados Parlamentarios Centralistas, un conflicto entre las dos Cámaras, puede conducir a la disolución del Parlamento. En el federalismo no puede darse la disolución del Congreso de la Unión, pues afectaría al propio Pacto de la Unión, al desaparecer los representantes de los Estados Miembros que son, precisamente los Senadores, y con esta desaparición, se estaría atentando contra el principio de igualdad de los Estados en materia de representación política.

El Poder Judicial, representa en los Estados federales la máxima garantía para el estricto cumplimiento del Pacto Federal. Los conflictos de competencias constitucionales entre el Gobierno federal, los Estados-miembros y los Municipios; los conflictos de Leyes entre los ordenamientos federales, los ordenamientos locales y los municipales, son resueltos por el Poder Judicial Federal. En este sentido, el Poder Judicial no actúa como Juez y parte por el hecho de pertenecer al ámbito federal. Y no actúa así, porque el Poder Constituyente le ha otorgado la misión de interpretar la Constitución y de

restablecer el orden constitucional violado; y el procedimiento de control constitucional se encuentra consagrados en los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 de nuestra Carta Magna, promoviendo contra cualquier Ley o acto de autoridad que viole o restrinja las garantías individuales; garantizando de esta manera el respecto mutuo entre los Poderes de la Unión, los Estados-miembros y los Municipios, al ejercer sus respectivas competencias.

Esta facultad, es ejercida por los Tribunales de la Federación, teniendo a su potestad resolver cualquier controversia que se suscite con motivo de alguna Ley o acto de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o atente contra la Autonomía Municipal, y no solo de la autoridad federal, sino también de los propios Estados, en que se invadan esferas, es decir controversias que se susciten, en donde la federación sea parte; las que susciten entre dos o más Estados o un Estado y la Federación; así como de las que surgieren entre los Tribunales del Distrito Federal y de los de la Federación, o un Estado; de las controversias que surjan entre un Estado y uno o más vecinos del otro; la Federación y un Municipio; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; un Estado y uno de sus Municipios; un Estado y un Municipio de otro Estado. No sin dejar de señalar que en nuestra Constitución consagra una garantía adicional, ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dirimir las competencias que surjan entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

En conjunción, el Poder Judicial Federal representa la más poderosa y eficaz garantía que la Constitución otorga al sistema federal. La violación a cualquiera de las disposiciones y garantías de nuestro sistema federal, se traduce en un rompimiento del orden constitucional, y el

restablecimiento del orden constitucional violado, es competencia del Poder Judicial Federal.

En este orden de ideas, la interpretación constitucional juega un importante papel para la adaptabilidad y eficacia del sistema federal. Por lo que la distribución de competencias opera a través de la misma, asegurando el control de la Constitucionalidad y garantizar el cumplimiento, dada la rigidez constitucional a que obliga a toda Constitución escrita.

El sistema para establecer las competencias constitucionales, es aquel en virtud del cual se enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación, y que se encuentra consagrado en el artículo 124 de la Constitución, el cual establece que *“las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”*. En este sistema se dan a los estados federales una serie de competencias concurrentes, es decir, aquellas competencias concedidas a las autoridades federales pero no prohibidas a los Estados, pudiendo en consecuencia, ser regulados tanto por el Gobierno Federal como por los Estados. En consecuencia el federalismo siempre tendrá como eje la técnica constitucional de la distribución de competencias.

La interpretación de la Constitución, es una actividad esencial del sistema federal, y una actitud decisiva en la distribución de competencias constitucionales, distribución que es el elemento más

indispensable del federalismo mexicano; en consecuencia la interpretación constitucional, se encuentra debidamente delegado al Poder Judicial Federal que tiene la tarea esencial de complementar la Constitución a golpe de Jurisprudencia.

La legislación federal tiene como fuente el Congreso de la Unión. Estos ordenamientos federales tienen como fundamento las treinta fracciones del Artículo 73 de la Constitución. No solamente tienen como fundamento las facultades expresas concedidas en las primeras veintinueve fracciones, sino también las facultades implícitas contempladas en la fracción XXX.

Todos los ordenamientos federales, son de competencia del Poder Judicial Federal, a excepción de algunos como la Ley Federal del Trabajo y el Código de Comercio, que son aplicables por Tribunales locales, la regla general es que estas Leyes son aplicadas por los Tribunales Federales.

Por su parte, las Leyes emanadas por las Legislaturas de los Estados son aplicadas por los Tribunales de los Estados. Aquí hay una excepción, y que consiste en que el Poder Judicial Federal tiene competencia constitucional. Esta competencia a favor del Poder Central (Poder Judicial Federal) está otorgada por el Artículo 103 Constitucional. Los Poderes Ejecutivos y Judicial de los Estados ajustan sus actos a lo dispuesto por la Constitución General de la República, las Constituciones particulares de sus Estados y las Leyes emanadas de sus Legislaturas. Ahora bien, cuando algún acto del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial Local viole alguna garantía individual, quien conoce de esta violación no son es el Poder Judicial Local, sino el Poder Judicial Federal, así lo establecen los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución General

de la República. Esta es otra importantísima competencia expresa que la Constitución concede a la autoridad federal.

Una de las áreas esenciales para la salvaguarda del orden jurídico nacional y de la paz social, es el relativo a las garantías individuales concedidas y reconocidas por la Constitución. Por supuesto que todos los poderes federales y de los Estados están obligados a respetar estas garantías. Pero la protección del campo de las garantías individuales, y el restablecimiento de una garantía individual violada, es competencia de los Tribunales de la Federación.

De igual manera el Poder Judicial Federal conoce de todas las controversias del orden civil o criminal que se suscitan sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Aquí, se entiende por Estado mexicano, al Poder Federal, pues la Federación es la única que puede celebrar Tratados Internacionales, ello en virtud de que el artículo 117 prohíbe expresamente a los Estados, en todos los casos, celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado o con las potencias extranjeras, pues es, facultad exclusiva de la Federación.

Otra de las competencias concedidas por la constitución en forma expresa a favor de la autoridad federal, son las facultades que tienen los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que versen sobre Derecho Marítimo, y de aquellas controversias en que la Federación fuese parte.

Otra de las demás facultades otorgadas al Gobierno Federal, es aquella en virtud de buscar una protección al sistema federal, pues la petición de un Gobernador a fin de que la Suprema Corte intervenga, se traduce en una garantía para el Estado, y en una obligación para la Suprema Corte, de atender la solicitud de que se investigue la violación de alguna garantía individual por parte de algún juez o magistrado federal. Esto significa, que los jueces o magistrados federales no solamente puedan ser investigados por sus superiores jerárquicos a instancias de ellos mismos, sino además a solicitud del Gobernador de un Estado.

Una más de las facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde de igual manera los Estados no pueden ser partícipes, es la que se encuentra consagrada en el artículo 97 Constitucional, que establece que es facultad de la Corte, practicar de oficio la averiguación de hechos, que constituyan la violación del voto público, y procederá cuando haya duda de la legalidad del proceso de elección en alguno de los Poderes de la Unión, y en su caso se remitirá la investigación a los órganos Competentes.

Otra competencia a favor de la Federación, estriba directamente con la esencia del federalismo, es la contemplada en el artículo 102 Constitucional, en donde faculta al Procurador General de la República que deberá intervenir personalmente en las controversias que se señalan en el artículo 105 del propio texto constitucional.

Una vez, que se han tratado de mencionar las más importantes, no sin dejar de mencionar aquellas facultades estratégicas que

tiene el Gobierno Federal, estipuladas en el artículo 28 Constitucional, que se refieren a la acuñación de monedas, correos, telégrafos, radiotelegrafía, y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como la prestación del servicio público de banca y crédito.

Se han tratado de listar las más importantes competencias que tiene el Gobierno Federal, que ha dado una creciente concentración de facultades a favor del Poder Central, pero es cierto también que en los últimos diez años se ha estado dando la tendencia de dejar en manos de los Estados importantes servicios como son los de policía, desarrollo urbano, educación, salud, etc.

Uno de los principios fundamentales del federalismo, y concretamente del sistema federal mexicano, consiste en que el Orden Federal y el Orden Local, son de naturaleza igual ante el sistema constitucional que integran y del cual forman parte. Es decir, la organización constitucional mexicana compuesta por dos grandes jurisdicciones federal y local, se equilibra gracias a la igualdad que ante la Constitución tiene el Orden federal con el local. Pero la grave omisión es que no le otorga el mismo trato al Gobierno Municipal.

Una vez expuestas en forma genérica las facultades del poder federal con el local, analizaremos por último al Municipio, que esta considerado por la Constitución federal, aunque de una forma somera, ya que

inclusive se encuentra regulado en el capítulo que se denomina "*De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*"; en donde la estructura política y administrativa de los Estados y su división territorial, se encuentra basada específicamente en los Municipios. Por ello, en la medida que este ordenamiento de alto rango destine al Municipio una amplia competencia será en esa medida como la institución municipal pueda desarrollarse desde su vertiente política y administrativa. El Municipio no solo se mueve en sus propios linderos, sino que es la base de la existencia de la vida federal y estatal; sin embargo sus graves conflictos en la cuestiones de competencia han sido escasamente estudiados por la doctrina.

La estructura y organización administrativa del Municipio se deriva de las atribuciones y del ámbito competencial que se le otorga como requisito básico para el cabal ejercicio de sus potestades públicas. Si logramos captar a profundidad la importancia de las potestades públicas municipales, lograremos comprender que toda ampliación o reducción de las competencias municipales amplía o reduce en la misma medida las competencias del Estado al que está sujeto.

Las cuestiones relativas a la real vigencia de la autonomía municipal dependen, no tanto de la expresión formal autonómica por parte de la Constitución y de la ley, sino fundamentalmente de que la Constitución y las Leyes reservan a los Municipios campos de actuación exclusiva. Esta situación, es decir, la de zonas competenciales reservadas a los Municipios, es una de las ideas vertebrales de la autonomía municipal. Una de las cuestiones que menos han contribuido al desarrollo del Municipio ha sido la distinción de querer fortalecer la vida municipal a partir de una libertad e inadecuada visión formal de su ámbito competencial. Por supuesto que los datos

formales son básicos, pero éstos de nada valen si a esa visión no se añade una concepción esencialmente sustancial y material que nos permita identificar y precisar las más trascendentales competencias materiales, pues sólo de esta manera podemos hablar de un Municipio sólido y políticamente vivo. De muy poco sirve la declaración formal de competencias por parte de los ordenamiento jurídicos, si por otro lado no se da un respaldo concreto y real de las competencias materiales que ejerce el Municipio; no depende tanto de los códigos, sino básicamente de las materiales tareas que ejecuta como campos reservados a su exclusiva competencia.

### **2.3. LAS FACULTADES LEGISLATIVAS.**

#### **2.3.1. FEDERACIÓN.**

La Constitución Mexicana en su artículo 73, enumera una serie de facultades a favor del Congreso de la Unión. Facultades, que posteriormente materializadas en Leyes, amplían o reducen las esferas de actuación de los Poderes federales. Independientemente de las Leyes federales con apego a la constitución, el propio texto constitucional enumera de forma expresa y limitada, una serie de facultades a favor de los tres Poderes de la Unión. En el citado artículo en su fracción XXX, previene una facultad para *"Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión."* De lo anterior se desprende dos rubros, primero, para legislar con la finalidad de hacer efectiva todas las facultades otorgadas al congreso en las veintinueve fracciones del artículo; y segundo para legislar con

la finalidad de hacer efectivas las facultades otorgadas por la constitución, a los Poderes Federales.

Independientemente de que la fracción XXX, del citado artículo permite que el Poder Legislativo Federal pueda dar a sí mismo nuevas facultades, y que pueda otorgar nuevas competencias al Poder Ejecutivo Federal y al Poder Judicial Federal, lo cierto es que, en estricto sentido, ninguno de estos tres poderes deberá actuar si no es por una competencia otorgada expresamente por la constitución. Es decir, que las llamadas facultades implícitas, si bien son una resultante de las facultades expresas, a la postre, se materializan en facultades enumeradas y expresadas mediante una ley. Como lo vimos a detalle en el Capítulo Primero, numeral **1.3.2 Facultades Concurrentes**.

En su origen, las facultades expresas o limitadas son aquellas que la constitución confiere a cada uno de los tres Poderes. En cambio, son implícitas cuando el Congreso de la Unión en base con las facultades expresas se da nuevas competencias así mismo o a los otros dos Poderes. En México, la norma constitucional que permite el acceso a nuevas competencias, es precisamente la fracción XXX del artículo mencionado. Pero una vez que el congreso de la Unión ha determinado que para uno de los tres poderes pueda cumplir con alguna de las competencias (facultades implícitas), estas nuevas competencias se convierten, en estricto sentido, en facultades perfectamente concretizadas. La distinción está en que las facultades expresas, limitadas o enumeradas, son siempre conferidas por la Constitución a alguno de los tres Poderes, o bien, mediante una Ley posterior se otorgan por parte del Poder Legislativo, pero siempre y cuando la propia constitución le haya otorgado al congreso la competencia para legislar sobre determinada materia. En cambio, las facultades implícitas son la resultante del criterio del Congreso de la Unión al

legislar en base con fracción citada, por considerar que esas nuevas competencias resultantes de su acto de legislación, son indispensables para que alguno de los tres poderes, pueda ejercer alguna de las facultades que en forma expresa y limitada le confirió la Constitución en su articulado.

De igual manera en la Constitución, específicamente en su artículo 124, establece que *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden que están reservadas a los Estados"*, Establece el principio más ortodoxo del sistema federal; el reparto de competencias entre el Gobierno Federal y los Estados.

### **2.3.2 ESTADOS.**

La Constitución General de la República le impone a los Estados mediante el artículo 41, la obligación ( y les concede el derecho, a la vez) de darse sus propias constituciones. El artículo mencionado hace referencia a los Poderes de la Unión, como sinónimo de Poderes federales aunque en una estricta interpretación constitucional la Unión no es el Orden Federal sino la Federación, que incluye por igual a los Poderes federales y a los Poderes locales. A su vez, el Artículo 40 consigna y estatuye que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal. Parte indispensable de esta forma de organización, son los Estados, gracias a los cuales, existe la Federación, que no es otra cosa, que la unión de los Estados

libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior ( a su espacio político territorial)<sup>16</sup>.

También el artículo 133 de la Constitución General de la República hace una expresa alusión a las constituciones de los Estados. Las cuales estarán acordes a las disposiciones de la Constitución General de la República.

Las constituciones de los Estados sí son verdaderas constituciones aún y cuando los Estados no tengan plena soberanía. Su autonomía esta limitada por la propia naturaleza de la Federación. En México, se dice que un estado es autónomo por el hecho de que de conformidad con la Constitución federal, tiene competencia para darse su propia constitución. Por supuesto, que su constitución encuentra límites, y que son aquellos que impone la constitución federal; pero no obstante esto, la Constitución de un Estado tiene el carácter de supremacía en todo lo concerniente a su régimen interior.

Las Constituciones de los Estados, son pues, documentos fundamentales tendientes a regular su vida institucional interna. Estos textos son una derivación y la más contundente expresión de su autonomía. Se ha dicho por la doctrina que los Estados de una Federación tienen el derecho de darse sus propias Constituciones, y en cambio, se han pasado por alto el hecho de que también están obligados a darse su propia Constitución.

---

<sup>16</sup> FAYA Viesca, Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 158 - 159.

Una nueva obligación que recientemente les ha impuesto la constitución federal a los Estados, consiste en que las Legislaturas locales deben de proceder a reformar y adicionar sus Constituciones para proveer al debido cumplimiento del Decreto de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, de fecha 25 de febrero de 1987, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo del mismo año. Realmente se trata de una reforma muy importante, pues no deja ningún lugar a dudas obre la forma como debe dividirse el Poder público de los Estados. La reforma tiene a imponerle a las Legislaturas de los Estados la obligación de reformar y adicionar sus Constituciones con la finalidad de que incluyan en su parte orgánica esta concreta y precisa manera de dividir el Poder público de sus Estados. El artículo segundo transitorio de la reforma de la Constitución federal, les impone esta obligación a las Legislaturas de los Estados, otorgándoles el plazo de un año como máximo para proveer el debido cumplimiento del Decreto que reformó y adicionó el Artículo 116 de la Constitución General de la República<sup>17</sup>.

Las Constituciones de los treinta y un Estados de la república Mexicana difieren en cuanto al número de períodos de sesiones de sus Legislaturas. Algunas establecen un solo período, y las otras dos, pero ninguna establece más de dos. Todas estas Constituciones tiene instituida la comisión Permanente (en la Constitución federal la Comisión Permanente está regulada en los artículos 78 y 79). Las facultades de las Comisiones Permanentes en los Estados son muy similares, consistiendo su misión fundamental en actuar en algunas cuestiones básicas, en ausencia del normal funcionamiento de los períodos de sesiones de las Legislaturas<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ib., p. 166.

<sup>18</sup> Ib., p. 170

Las constituciones particulares de los Estados contienen la disposición por medio de la cual autorizan a las Legislaturas a legislar en todas aquellas materias que la Constitución federal no haya conferido expresamente a los Poderes federales. En vista a esto, no enumeran las materias en que sí puede legislarse localmente, enumerando, en cambio, las facultades más importantes a favor el Ejecutivo estatal y del Poder judicial. Se considera que las Constituciones de los Estados, deben necesariamente de enumerar las facultades de las Legislaturas, no por el hecho de que por no enumerarlos no pueden legislar, pues ya sabemos que pueden hacerlo, pues la constitución federal faculta a los Estados para todas aquellas materias no conferidas expresamente a los Poderes de la Unión. La razón para que las Constituciones locales enumeren las facultades a favor de las Legislaturas y de los otros dos Poderes, es otra, y creo muy importante: al enumerar y definir ciertas materias en que pueden legislar los Congresos estatales, y ciertas facultades y obligaciones a cargo de los otros dos Poderes, se convierte dichas facultades enumeradas y definidas por las Constituciones, en cuestiones de esencial cumplimiento por parte de los Poderes estatales, se convierten en compromisos ineludibles para las instituciones del Estado, y no en meras cuestiones potestativas y discrecionales. faltando señalar la concurrencia del ámbito municipal.

#### **2.4. ALCANCES Y LIMITES DE LA DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES.**

Sin dejar de tomar en cuenta lo ya vertido, solo haré una precisiones, más concretas sobre este tema, partiendo de la estructura constitucional y la práctica del federalismo de nuestros días, observaremos

nuestro sistema federal difiere en gran medida del federalismo de hace diez años. A primera vista pudiera pensarse que con las Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución, la balanza se está inclinando a una mayor fortaleza a favor de los Municipios. Las cosas no son así, por supuesto, independientemente de esta Reformas y Adiciones representa en un notable avance para la Institución del Municipio Libre; ello, claro está, favorece a la fortaleza de los Estados, pero eso de ninguna manera significa el logro de un nuevo equilibrio de fuerzas a favor de los Estados.

Se debe considerar que el Poder Federal tiene grandes facultades que lo otorga nuestra Constitución, de donde se desprende la subvenciones o participaciones federales a las entidades federativas, mismas que han aumentado en los últimos diez años. En la mayoría de los Estados de la República, sus presupuestos públicos se componen en más de un ochenta por ciento de las participaciones federales que reciben, pasando lo mismo con los Municipios, quienes forman en gran parte sus presupuestos con las participaciones que les entregan las tesorerías de sus Estados. Esto, por principio de cuentas, significa que las fuentes tributarias más importantes tienen una competencia constitucional de origen radicado en el Poder Federal. Esta situación se justifica en gran medida, por la magnitud de servicios que tiene que prestar la autoridad federal, por lo que resulta hoy en día indispensable una mayor justicia en la distribución de competencias constitucionales de origen de fuentes tributarias, a favor de los Estados y de los Municipios.

El Gobierno Federal, ejerce otro tipo de subvenciones, no solamente a través de la participación de los Estados, si no también en los Programas, que se encuentra contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que benefician a ciertas áreas territoriales marginadas, o bien por

medio de programas emergentes temporales, por situaciones de desastres naturales.

Otra forma más de subvención ejercida por el Poder Federal, para con los Estados, consiste en la donación de terrenos federales condicionados para determinado fin; en estos casos, el Gobierno del Estado o el Gobierno Municipal tendrán que ajustarse a las limitaciones y condiciones impuestas por el Gobierno Federal. O también aquella ejercida por el crédito público: Nacional Financiera, y en general las Sociedades Nacionales de Crédito que apoyan una serie de actividades económicas prestadas por los particulares. Todas estas medidas prestadas por el Gobierno federal demuestran la gran fortaleza de este orden de gobierno sobre los gobiernos de los Estados y de los Municipios.

Definitivamente que los subsidios federales han contribuido notablemente al desarrollo de los Estados. Sin ellos, es incuestionable que hoy se viviría en nuestro país un grave retraso de las entidades federativas. Simplemente, los créditos concedidos por los Bancos Nacionales, a favor de los Municipios, han hecho posible que millones de mexicanos cuenten con servicios públicos municipales indispensable, y que de no haberse otorgado esos créditos, no hubiera sido posible haber contado con estos servicios. La política federal de créditos y subsidios ha contribuido a establecer una cierta redistribución de los recursos económicos de la Nación a favor de aquellos Estados y Municipios menos favorecidos económicamente. Estas políticas se han orientado a lograr un desarrollo regional más justo y equilibrado. Sin embargo, la excesiva intervención del poder federal, significaría que los Estados y los Municipios disminuyan su esfuerzo y creatividad, esperándolo todo el poder federal. En consecuencia se necesita una justa y

necesaria política federal de participaciones y subsidios, resulta indispensable otorgar a los Estados y Municipios competencias fiscales de origen, a fin de fortalecer sus propias haciendas. Además, tendrá que implementarse un nuevo federalismo con base en competencias concurrentes y compartidas, por las cuales los Estados y Municipios ejecuten en todo o en parte, obras y servicios a cargo del Gobierno Federal.

Los Estados aseguran su vida institucional mediante determinadas competencias consagradas en la Constitución Federal, y mediante el derecho que se reservan a promulgar sus propias constituciones. Estos Códigos políticos constituyen la expresión jurídica más importante de los Estados dentro de sus respectivos espacios territoriales. La constitución de un Estado es el ordenamiento jurídico fundamental que organiza, dentro de su espacio político, los poderes públicos estatales, y las relaciones de éstos entre sí y con los particulares, y además otorga una serie de derechos a favor del gobernado y le impone una serie de obligaciones. Independientemente que nuestra, Constitución Federal en su Artículo 41, consagra el derecho a los Estados de darse sus propias constituciones, aunado con el artículo 40 del mismo ordenamiento legal, que establece su soberanía y libertad de los mencionados Estados, concerniente a su régimen interior.

Es de igual importancia mencionar el artículo 116 Constitucional, que estatuye, que el poder de los Estados se divide en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales de forma independiente, no recaen en un solo individuo o corporación, ni reunirse más de dos, en uno solo. Por lo que las Constituciones de los Estados, son verdaderas Constituciones aún y cuando los Estados no tengan una plena autonomía. Su autonomía esta limitada por la propia naturaleza de la Federación. En México, se dice que un

Estado es autónomo por el hecho de que de conformidad con la Constitución federal, tiene competencia para darse su propia Constitución; misma que se encuentra en límites, y que son aquellos que impone la federal; de igual manera cuenta con su supremacía en todo lo concerniente a su régimen interior.

Las Constituciones estatales no pueden ampliar ni disminuir las garantías individuales consignadas por la Constitución Federal; pero si pueden en cambio imponer una serie de obligaciones a los Poderes del Estado, que tengan una relación directa con el aumento de beneficios a favor de los individuos; por ejemplo en el Estado de México, establece escuelas especiales para indígenas, o en el Estado de Morelos contempla a una escuela de agricultura, este tipo de prevenciones establecidas en las Constituciones locales, aparte de ser positivas, se establecen de acuerdo a las diversidades y necesidades de cada Estado. En tal virtud, cada Constitución Estatal, contienen la disposición por medio de la cual autorizan a las Legislaturas a legislar en todas aquellas materias que la Constitución Federal no hay conferido expresamente a los Poderes Federales. En vista a esto, no enumera las materias en que si puede legislarse localmente, enumerando, en cambio, las facultades más importantes a favor del Ejecutivo estatal y del Poder judicial.

Como ya lo vimos, partiendo de nuestra Constitución Federal, en que establece las facultades del Poder federal, y así mismo por exclusión, establecemos las facultades otorgadas a cada uno de los estados, es decir, lo que no esta prohibido por la Constitución Federal, esta permitido para legislar por parte de los Estados-miembros de la Federación. En este tenor, en nuestra Carta Magna, prohíbe a los Estados celebrar ningún tipo de alianza, tratado, o coalición con otro Estado de la Federación, ni con las potencias extranjeras, toda vez que es una facultad del Poder Ejecutivo Federal.

De igual manera, repasemos otra más de las prohibiciones a los Estados, es lo concierne al sistema monetario, toda vez que la acuñación de moneda y la emisión de billetes quedará a cargo de uno solo banco, que tendrá el carácter de organismo descentralizado del Gobierno Federal, es una competencia consagrada en el artículo 28 Constitucional. De igual manera, por lo que hace en materia de Banca y Crédito, en donde los Estados no tienen participación ni competencia alguna en materia bancaria ni crediticia, así como en correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, petróleos e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y todas las demás áreas estratégicas, que enmarca el artículo 28 Constitucional.

En lo que toca a materia fiscal, el artículo 117 Constitucional les impone a los Estados una serie de prohibiciones expresas de carácter fiscal, obedeciendo estas restricciones a la necesidad de crear un solo espacio económico y de contener una serie de actividades bajo el control tributario del Poder federal, con total exclusión del fisco estatal. No podrán los Estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; no pueden prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de ello, a ninguna mercancía nacional o extranjera; tampoco podrán gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registros de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; también, no podrán expedir ni mantener en vigor Leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre sus producciones semejantes de distinta procedencia; así también les está prohibido de manera expresa, que puedan contraer directa o indirectamente

obligaciones o empréstitos con Gobiernos de otras Nacional, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, y que es competencia exclusiva del gobierno federal. Por otra parte la Constitución faculta al Congreso de la Unión para legislar con la finalidad de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. Esto se traduce en una prohibición a los estados para actuar en materia de comercio estatal, ya que la competencia en materia de comercio corresponde al Poder Federal. En conclusión, tal vez no de forma directa, si nomás bien, indirecta, se establecen las facultades que tienen los Estados para poder legislar en sus materias respectivas, siempre y cuando no sean del orden federal.

Continuando con las obligaciones más importantes a cargo de los Estados impuestas por el Gobierno Federal, a través de nuestra Constitución, es la que se encuentra insertada en el artículo 122, la cual en la práctica es conocida como "la garantía federal", Este precepto hace referencia al deber que los Poderes de la Unión tienen de proteger a los Estados contra la invasión o violencia exterior. El precepto dice que en cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán (los Poderes de la Unión) igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida, es decir, que se ejercita en dos casos: de oficio, cuando hay invasión o violencia exterior, a petición de la legislatura del Estado o de su ejecutivo en su caso, cuando hay en el Estado sublevación o trastorno interior. Aunque actualmente, es muy reducida la aplicación del Artículo 122, pues en caso de alguna sublevación o trastorno interior, los Poderes del Estado, serían los avocados a resolverlos, y si la sublevación o trastorno tuviera como causa las diferencias políticas ente el Ejecutivo y la Legislatura estatal, en este caso, se aplicaría la fracción VI del artículo 76 Constitucional, que expresamente dispone como facultad del senado: "resolver las cuestiones políticas que surjan

entre los poderes de un Estado cuando alguno de ello ocurra con ese fin al Senado o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución Federal y Local.

Por último, en cuando a lo antes señalado, es de menester hacer mención, que el artículo 135 Constitucional, otorga a las legislaturas de los Estados la competencia para aprobar las reformas y adiciones, pudiendo, en sentido contrario, expresar su voto negativo. Los Estados, aun y cuando no lo dice la Constitución, no pueden limitar a sus Legislatura en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución federal. Sería deseable que en este sentido interpretará la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las Constituciones de los Estados No pueden prohibir a las Legislaturas el intervenir en el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal. Y no pueden, por el hecho de que la ingerencia de los Estados en este proceso constitucional es un mandato de soberanía popular ordenado en la Constitución federal. La participación de las legislaturas de los Estados es una cuestión indispensable, sin la que no sería posible ningún tipo de adición o reforma a la Constitución federal, las constituciones de los Estados no pueden imponerse ningún tipo de límites, que pudieran a obstaculizar el proceso constitucional del artículo 135. Tampoco pueden las Constituciones particulares de los Estados conferirles a las Legislaturas el derecho de participar en las discusiones y redacción de la aprobación definitiva de la iniciativa de adiciones o reformas constituciones, pues este derecho solamente lo confiere la Constitución federal al Congreso de la Unión. Las Legislaturas de los Estados no tienen competencia para hacer reformas o cambios a lo aprobado por el Congreso federal; solamente tiene derecho para otorgar su voto aprobatorio o bien para desechar lo aprobado por el Congreso.

CAPITULO III.  
CONCEPTO DE MUNICIPIO  
Y SUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

3.1. EL CONCEPTO DE MUNICIPIO.

3.1.1. DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA.

La palabra Municipio proviene del Latin, y está compuesta por el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras, y del verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de las dos, surgió el término latino *municipium*, que definió etimológicamente a *"las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades."*<sup>19</sup>

El *Municipium* romano era una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma: el derecho de elegir a sus Magistrados y la administración de sus negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales. Era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres gozando del fuero de la vecindad romana, asimismo, los Municipios romanos originarios gozaban del *Imperium* o capacidad tributaria

---

<sup>19</sup> COVARRUBIAS, Dueñas José de Jesús, LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO, Editorial Porrúa, México 1998.

propia, en la cual no existía injerencia de ninguna persona. Era una estructura territorial básica con la Autonomía, institución jurídica inacabada que ha evolucionado conforme a diversos procesos históricos, según Estados y épocas determinadas.

### 3.1.2. DEFINICIÓN HISTÓRICA.

Los hechos respecto a modificaciones y transformaciones de las comunidades nativas de México, dado su contacto y relación subordinada con los núcleos conquistadores y grupos colonizadores posteriores, son escasos, fragmentarios y muy particulares a ciertos grupos de población. Así pues, los indígenas constituían la gran mayoría de los pobladores de las localidades y de las comunidades. Eran, por lo tanto, en términos demográficos, económicos, sociales y políticos, el sostén y el propio contenido de la Nueva España.

En México, es considerado el "*Calpulli*" como el antecedente del Municipio, En Mesoamérica existían diversos Estados Teocrático-Militaristas, fundamentalmente los Teotihuacanos, Toltecas, Mixteco-Zapoteco y el Maya, entre otros. Por lo cual se desarrollaron diferentes formas de organización jurídico político; sin embargo, la mas conocida es la de los mexicas "*Méxihcco*" o aztecas, cultura epítome del Valle de México, que asimilan y toman para su cultura, elementos de las civilizaciones Teotihuacana y Tolteca, fundamentalmente. El "*Calpulli*" (*Calli, casa y pulli, aumentativo: casa grande*), era Ente Territorial y la base político-administrativa de la organización azteca.

*Sus aspectos fundamentales eran, económico, hacendario, gubernamentales, religiosas, militares y familiares.*<sup>20</sup>

Considerado el antecedente histórico del municipio, entre otros, ya que nos estamos refiriendo a entes territoriales de organización básica, pero de contextos totalmente diferentes. No obstante y sin lugar a dudas, la organización prehispánica es transformada, en virtud de que las escasas ciudades de la época prehispánica y sus pueblos grandes semiautónomos, con sus "calpulli" o barrios, fueron destruidos físicamente y reducidos a entidades político territoriales llamadas municipios, en cuyas cabeceras la autoridad española sentó sus reales. No obstante lo anterior, como veremos más adelante en este mismo capítulo, la institución municipal española es fruto de una evolución cuyo origen se encuentra en el viejo imperio romano.

### **3.1.3. DEFINICIÓN SOCIOLÓGICA.**

El municipio como realidad social, al igual que el Estado, se remonta en sus orígenes a las etapas más antiguas de la historia humana, la evolución de ambas instituciones en su realidad, a través del devenir histórico, no corresponde siempre a las características teóricas que en diversas épocas le han señalado los autores.

Desde los inicios de la humanidad, el hombre ha tenido conciencia de la necesidad de agruparse actuando frente a la naturaleza y frente a otras especies, para su conservación; los grupos más primitivos tuvieron cierta

---

<sup>20</sup> Idem.

organización y cierto principio de orden encaminados a mantener la integridad, la salud, la unidad y la permanencia del grupo.

Con el transcurso del tiempo, las relaciones humanas se volvieron más complejas y los fines políticos fueron haciendo que se afirmaran las dos instituciones, el municipio y el Estado. Al principio, se dice que el municipio, prolongación de la familia o unión de familias, dio base a la organización política superior que a su vez iba a tener como base a aquél, o sea el Estado.

Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del municipio, sin embargo, de entre ellas podemos señalar que la teoría sociológica o jus-naturalista que explica *"la existencia del municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para seguridad y el bienestar del grupo; los vínculos que unen a los elementos de una comunidad, derivan fundamentalmente de la necesidad de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad, que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar."*<sup>21</sup>

Es importante hacer mención que en esta definición se reconoce la existencia del municipio como el origen del Estado, y no como una creación del Estado.

---

<sup>21</sup> JIMÉNEZ - OTTALENGO. Regina. LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1978.

## 3.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.

### 3.2.1. EL MUNICIPIO EN LA ANTIGÜEDAD.

El hombre desde su existencia, con los elementos de sensación, afección, emoción y sentimiento y con el instinto social, empezó a formar grupos, tratando de dominar el medio natural que amenazaba su existencia. Estas agrupaciones, dedicadas a la caza y a la pesca fueron nómadas a las cuales se les llamo "*hordas*" careciendo de organización y sin una estructura familiar, ya que los hijos les pertenecían en común; cuando éstas se fueron estableciendo en un lugar fijo, teniendo una vida sedimentaria, se convirtieron en "*clanES*".

Más tarde había de comenzar a desaparecer la propiedad comunal, debido al perfeccionamiento de los instrumentos de producción, de defensa y agresión que hicieron que el hombre conservase al prisionero y lo convirtiese en esclavo. Entonces, con la confederación o asociación de varios clanes, apareció la "*tribu*".

En la sociedad primitiva se hizo patente la necesidad de cuidar de los pequeños seres y como la más apropiada para ello fuese la madre, ésta se puso al frente de los grupos domésticos, integrándose las familias rudimentarias que se han designado con el nombre de "*matriarcales*"; el cual se sostuvo en las primeras épocas del clan y de la tribu, pues ésta se hallaba integrada por "*gens*", que eran agrupaciones formadas por individuos emparentados y regidas por principios religiosos, lo que impedía el casamiento

de hombre y mujer de la misma gens. Los hombres buscaban esposa en otra gens, pero cada quién permanecía viviendo en la suya. Así los hijos nacían y se criaban aislados del padre, dando motivo, en la primea época, a que la madre fuese el centro de la familia.

Al aparecer la esclavitud, la sociedad se transformó; dando inicio a una nueva forma de organizar a la familia; *el Patriarcado*. La esclava era propiedad del individuo y el hijo que tenía de su dueño era también propiedad de éste. Además, el hombre llegó a ser amo y señor de su tierra y de los medios de producción que poseía, incluido el factor humano. La religión sometió a la madre y al hijo a la supremacía paterna, creándose el "patriarcado"; este fue la primera forma de gobierno, constituyó el germen de las municipalidades, ya que las aldeas en que habitaban las tribus, eran municipios rurales primitivos.

Continuando con la evolución comunal, las primeras tribus que se establecieron en los territorios de la antigua Grecia, vinieron a dar forma institucional a la familia, que debía tener un altar y un fuego sagrado en el hogar, este rito doméstico fue particular y exclusivo de cada familia y sólo el padre conocía sus secretos, que los transmitía al heredero. Los sacerdotes eran, pues, los padres de familia y no aceptaban intromisión alguna en su potestad. Con la ubicación del altar y el fuego sagrado, surgió la idea de domicilio, el cual, por su carácter religioso, se consideró inviolable. El carácter exclusivista de la religión cimentó la idea de la propiedad.

El culto doméstico conservó unida a la familia, a pesar de su ensanche paulatino y la constituyó en "*Genos*", como se denominó en

griego, cuya base sirvió para el uso posterior de los romanos, en cuyo caso se llamó "Gens", que es una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote, que era su jefe y juez. Un origen común ligaba a los miembros de esa familia agrandada, cada familia creía que todos sus miembros procedían de un antecesor común, generalmente un héroe, divinizando a su antecesor común.

Las necesidades de defensa, de comercio y de regular el matrimonio, hicieron que en Grecia, después de cierto tiempo, se agruparan en varias familias en las que llamaron una "Fatria", encabezada por un jefe o "Fatriarca".

Más tarde varias fatrias se aliaron e integraron una tribu, que adoptó un dios, escogido entre sus héroes – héroe epónimo, pues de él tomaba la tribu su nombre. Luego, varias tribus se asociaron con la condición de respetarse el culto de cada cual, formando con este acto a la ciudad.

Pronto surgió la "Polis", término griego que significa ciudad, con el cual se hizo la connotación de la asociación de vecindad organizada políticamente, quiere decir ciudad. Pero, para la Antigüedad, equivalía a Ciudad-Estado, ya que representaba en aquella época, la organización política suprema integrada por demos o municipios.

Si el significado de la "Polis", es ciudad, debemos entender que "Metrópoli" significa Ciudad Madre ya que en el mundo griego, el sistema de colonización se deriva de un centro, de una ciudad materna, de la

cual salían familias para fundar colonias en torno al Mediterráneo. Así se fue constituyendo, por ejemplo, la Magna Grecia en toda la costa de la actual Italia que va desde el sur de Nápoles en Pestum, hasta rodear la isla de Sicilia y llegar a ese lugar que aún conserva los vestigios de su estirpe griega y que es la ciudad de Siracusa.

La primera idea de autonomía local surgió con la religión municipal. Las antiguas creencias distinguieron las diferencias entre dos ciudades, por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas, los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones.

Circunscribiendo el territorio de la ciudad se extendieron los "Términos Sagrados", que eran las fronteras municipales. A la idea religiosa de autonomía local, comenzaron a agregarse nuevos conceptos. Cada ciudad tuvo su código particular, su justicia soberana; por mucho tiempo se consideró ilegítimo el matrimonio entre habitantes de dos ciudades y los hijos de tales matrimonios carecían de derechos ciudadanos. Algún tiempo después se comenzaron a celebrar convenios entre ciudades para legitimar esas relaciones matrimoniales. Las ciudades griegas llegaron a asociarse en federaciones transitorias o anficionías, como la de las Termópilas, que tenía su común. Pero cada ciudad era soberana<sup>22</sup>.

La organización económica, regulada por las leyes de la herencia y sostenida por la religión, estableció una marcada desigualdad en la

---

<sup>22</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. ELMUNICIPIO, SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL. Editorial Colección de Cultura Municipal, BANOBRAS. 1ª Edición. México 1981. p.42

sociedad antigua. La familia, entre los griegos, señalaba perfectamente estas distinciones. El primogénito era heredero y "*pater*", es decir, jefe, sacerdote y juez. Los primogénitos fueron seres privilegiados. La ciudad vino a reflejar la desigualdad social que con anterioridad se manifestaba en la tribu, y en la familia. Pero, la ciudad, al formar una colectividad mayor que las anteriores, permitió al hombre que buscara un sistema de convivencia mejor.

En un principio, la ciudad sólo estuvo representada por los jefes de familia. Los demás individuos ejercían el derecho de ciudad por intermedio de su *pater* respectivo. En Atenas se distinguieron estas dos categorías con los nombres de *eupatridas* y *tetas*; en Esparta se llamaron iguales e inferiores; en Eubea, caballeros y pueblo<sup>23</sup>.

La asamblea de la ciudad estuvo formada únicamente, en Atenas, por los "*Eupatridas*"; en Esparta, por los iguales; en Eubea, por los caballeros, pues todos ellos eran jefes absolutos de sus genos. La plebe, verdaderos esclavos, estaba integrada por los pueblos conquistados y vivía fuera de la ciudad, sin derecho a tener un culto y por lo tanto sin hogar ni ley que la amparase.

El rey, era el representante de los "*paters*" a quienes llamaban "compañeros" y éstos conservaron el poder absoluto sobre sus familias y clientes. Este sistema primario en la organización de la ciudad, incomodó al fin a los reyes y a los clientes y pobres en contra de los *paters*, que constituían una verdadera aristocracia. Los reyes quisieron entonces granjearse el apoyo de los clientes y de los pobres dándoles ciertas concesiones, entre ellas el derecho a la

tierra, para que, contando con ese respaldo de las mayorías, pudieran suprimir las prerrogativas de que gozaban los padres de familia.

El cliente existía en toda Grecia; era el Teta, el inferior, el pueblo. Tenía prohibido casarse fuera de la gens; la religión de la gens le daba el carácter de siervo y no era ciudadano.

Cuatro siglos tenían de gobernar en Atenas los eupatridas, cuando hacia el año 612 A.C., arreció el descontento general y no obstante que los eupatridas trataron de impresionar al pueblo con la religión, éste al fin logró que Solón se encargase de dar solución al conflicto.

Solón (Atenas 640 – 558 a.C.) elaboró y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo y de ocupar las magistraturas. Dio a todos el derecho de propiedad; suprimió los términos sagrados y estableció medidas para que la falta de pago no se convirtiera en servidumbre.

Clístenes (siglo VI a.C.) consumó la reforma de Solón, repartiendo al pueblo en vez de 4, en 10 tribus nuevas y dividió a éstas en demos o municipios. La diferencia entre ésta y la anterior organización, consistía en que el pueblo no se repartía ya según su nacimiento, sino según su domicilio en forma parecida a los barrios de las ciudades contemporáneas. Así, aparecía el municipio sociopolítico como asociación de vecindad.

---

<sup>23</sup> Ibidem.

La constitución del demos o municipio abarcó a Atenas, a Cirene, a Sición, a Elis y a Esparta. Así terminó el régimen religioso de la ciudad.

Cuando el pueblo hubo logrado la igualdad, quiso gobernarse por sí mismo y la ciudad alcanzó un desarrollo precoz al aparecer el municipio urbano, como expresión primigenia de la democracia.

La Polis había quedado dividida en tribus, que eran las que formaban la alianza que constituía a la ciudad y las tribus a su vez, estaban divididas en los nuevos Demos, que son los actuales municipios. Del ejercicio de los derechos del ciudadano, a través de su organización en demos, como célula democrática, deriva la palabra Democracia.

Tiene interés conocer los títulos y las funciones de los antiguos y nuevos magistrados que gobernaban Atenas:

Magistrados que continuaron desde el gobiernos de los eupatridas:

- El **Rey**, que celebraba los sacrificios.
- El **Polemarca**, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.
- El **Arconta**, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.
- Los **Tesmotetes**, que en número de seis presidían los grandes jurados.
- Los **Pritanos**, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

- 10 **Estrategas**, encargados de los asuntos de la guerra y la política.
- 10 **Astimonios**, que cuidaban de la policía.
- 10 **Agoranomios**, responsables de los mercados.
- 15 **Sitofilaquios**, que vigilaban la venta del trigo.
- 10 **Custodios**, que vigilaban el tesoros.
- 10 **Receptores**, que se encargaban de los cobros de cuentas.
- 11 **Encargados**, responsables de la ejecución de sentencias<sup>24</sup>.

La exagerada burocratización de las ciudades se manifestaba a primera vista; pero, en cambio, podemos encontrar en estas magistraturas, el origen de muchas de las funciones que actualmente asume la administración municipal.

La ciudad griega llegó a constituirse en un auténtico Estado Municipal. Un estado local, pequeño, que generalmente no era sino una ciudad con playa, su puerto y algunas aldeas dispersas en la campiña, en torno a una ciudadela. No fue un Estado perfecto, pero sí el Estado que en la antigüedad se acercó más a la perfección, entendiéndolo por ésta, en materia política, el sistema que concede mayores libertades al hombre, así como las máximas garantías.

Al mismo tiempo que en Grecia se desarrollaba con plenitud la organización municipal en Italia iba surgiendo un movimiento similar,

---

<sup>24</sup> Ibidem

que se presentó un poco más tarde pero con mayor madurez, al grado de que su influencia se había de proyectar hasta el presente: Roma.

Al igual que en Grecia el patriarcado dio una transformación social; Roma tenía necesidad de afrontar militarmente todos los conflictos que provocaba o que se le presentaban y los patricios se vieron en la necesidad de reconocer una "*Asamblea centuriata*", en que los individuos con obligaciones militares y sin distinción de clases, tenían derecho a votar y eran considerados como ciudadanos. La ciudad ya no dependió de las gens, ni de las tribus que desaparecieron. Ahora las dos clases sociales, patricios y plebeyos, dependieron de la comunidad superior que formaba la ciudad. Surgió la idea de autoridad humana, diferente de la religiosa y el interés público, "*res pública*", por encima de lo que prescribía la religión. La antigua familia perdió su unidad con la supresión del derecho de primogenitura y con la libertad que tuvieron los individuos para separarse de su gens, y formar su propia familia que se llamó "*familian ducere*". La transformación de la familia de su primitiva organización a otra menos ampulosa y más sociable, indicó un nuevo concepto de convivencia que se reflejó en la política y en el derecho.

Los patricios deliraban con retornar al pueblo al régimen de la gens y comenzaron a extorsionar a los ciudadanos pobres por medio de las deudas. La situación del plebeyo pobre se hizo insostenible y tuvo que llegar a vender su voto como testigo. Los dos cónsules que elegían cada año los comicios centuriados eran normalmente patricios, pues el derecho de elegir un patricio y un plebeyo sólo se regularizó, tiempo después; sin la protección de los reyes, la plebe quiso poner término a la desfavorable situación que sufría y abandono la ciudad. Los patricios cedieron, estableciendo dos, luego cinco y después diez "*tribuni plebis*", con el carácter de inviolables y elegibles sólo por

plebeyos. Estos nuevos magistrados, junto con otros dos, "*aediles plebis*", encargados de la policía urbana, fueron los custodios de los intereses y derechos de la plebe, a quien protegían de todos los abusos. Así surgieron los primeros ediles, se inició el régimen edilicio y apareció el Municipio ya institucionalizado<sup>25</sup>.

La institución del Tribunado representó la alianza de las dos clases sociales que, no obstante, se mantenían dentro de la ciudad. Como una ceremonia religiosa se hizo a los tribunos sacrosantos, carácter que se transmitían sucesivamente; nadie, ni los patricios, ni los senadores podían tocarlos y su voluntad debía ser generalmente acatada. Ante el tribuno no había barrera, entraba al Senado, convocaba a la plebe, la defendía y no encontraba quien lo contradijera.

Los plebeyos comenzaron a exigir que se suprimiese el carácter religioso de la ley en el derecho privado; que se inscribiese, se hiciese pública y se aplicase para todos por igual. El Senado se negó, invocando el respeto a la religión, pero el pueblo insistió. Entonces el Senado acordó que se inscribiera, pero esto sólo lo podían hacer los patricios. La plebe amenazó y los plebeyos ricos mediaron, acordándose que los legisladores serían patricios, pero que el Código, antes de ser promulgado, debía ser reconocido y aprobado por todas las clases sociales. Así fue aprobado el código decenviros o de las Doce Tablas<sup>26</sup>.

La lucha entre patricios y plebeyos cada vez consolidaba cada vez más las instituciones en la forma municipal. Desde

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> *Ibidem.*

entonces acataron y se les aplicó a todos la misma ley y comparecieron patricios y plebeyos ante el mismo tribunal.

Entonces el tribunado continuó su obra. Si los códigos establecían la igualdad civil, se desencadenó la lucha por la igualdad política, el derecho a la suprema magistratura: el Consulado.

El patriciado, al ver que su último reducto era atacado, prefirió destruirlo. En vez de los dos cónsules, instituyó los "*tribunos militares*", que tuvieron el mando del ejército, la presidencia del senado y la jurisdicción civil y los "*cuestores*" como los guardianes del tesoro público, los "*censores*" como administradores de la hacienda pública, encargados de elaborar el censo de los ciudadanos y guardar de las costumbres y los "*aediles-plebeyos*", encargados de la policía, limpia de calles, vigilancia de mercados, caminos, puentes calzadas, conservación de templos, monumentos, pesas y medidas, precio y calidad de artículos de consumo, abastecimiento de víveres, diversiones públicas, etc. De esta manera la ciudad regularizaba las funciones de su vida municipal.

Los patricios, para debilitar el consulado, separaban previamente las facultades judiciales que recayeron en un nuevo funcionario, el "*praetor*"<sup>27</sup> y la policía de la ciudad la confirmaban los "*aediles*". Los nuevos funcionarios, pretores y ediles, publicaban al entrar en el ejercicio de sus cargos edictos, en que se establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se les presentasen durante sus funciones.

---

<sup>27</sup> MARGADANT SICHES, Guillermo F. DERECHO PRIVADO ROMANO. Editorial Esfinge. Vigésima edición. México 1994.

La ciudad de Roma, plena de vitalidad y contando con sus disciplinados ejércitos municipales, se lanzó a la conquista de sus vecinas y más tarde se alejó en sus pretensiones de dominio. El carácter romano tendía hacia el poder, que llamaba *Imperium*. Esta idea constituyó su obsesión. La lucha entre los patricios y plebeyos llevaba por supremo postulado para los patricios retener el poder político y para los plebeyos, obtener el derecho al poder político, quedando en igualdad con los patricios.

A las ciudades que conservaron su organización municipal se les llamó municipios, *municipia*. Entre ellos había diferentes categorías. Los que tenían el derecho de ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa se les llamó *municipia foedarata*. Los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó *municipia cerita*. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no se administraban por sí mismos<sup>28</sup>.

El imperio romano, al extender su acción por el mundo y al permitir a cada una de las ciudades y pueblos que conquistaba, su manejo propio, organizaba poco a poco, a imagen de lo que se hacía en Roma, el gobierno municipal de las distintas ciudades europeas; y así puede decirse que el imperio subsistió, más que por su fuerza, por la acción de sus instituciones municipales.

---

<sup>28</sup> Ochoa campos. Moisés. EL MUNICIPIO, SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL.

La institución municipal tuvo la misión de hacer una realidad la conexión con el Imperio y sus ciudadanos, pues los magistrados municipales eran responsables con sus personas y sus fortunas de la administración de los fondos y los bienes de la localidad y eran severamente castigados en los casos de despilfarro y malversación de fondos.

Finalmente, Roma estableció cuatro clases de municipios:

1. Municipios con derecho completo "optimo jure".
2. Municipios con sólo parte de derechos: "civita con mercium, connubium sine sufragio".
3. Municipios con derecho a conservar su legislación.
4. Municipios que adoptaron la legislación romana: "fundi-facti".

A su vez, los elementos constituyentes del municipio romano, fueron los siguientes:

1. El territorio (Territorium).
2. El Pueblo que se reunía en Asamblea General.
3. La "Curia", o cuerpo deliberante con sus magistraturas.

Dichas magistraturas del municipio romano, estaban constituidas por:

- Los **Diunviros**, como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas.

- Los **Ediles**, con funciones de policía en general para cuidar la seguridad, la higiene y las costumbres.
- El **Curator**, funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.
- El **Defensor Civitatis**, con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y defensor de los contribuyentes.

En cuanto a las características del municipio romano, fueron:

1. Era esencialmente urbano.
2. Poseía doble personalidad:
  - a) Pública
  - b) Como persona jurídica
3. Era democrático.
4. Era Autónomo<sup>29</sup>.

### 3.2.2. EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA.

El Municipio medieval, comenzó a tomar sus características propias desde el siglo III, en el que la inestabilidad del Imperio Romano, el bandolerismo y las continuas invasiones, obligaron a las ciudades a transformarse de recintos abiertos preocupados por embellecerse, en aglomeraciones encerradas entre altas murallas, aptas para guarecerse y defenderse.

---

<sup>29</sup> Ibidem.

Cada ciudad tenía un gobierno municipal, en el que la clase dominante estaba formada por la nobleza senatorial. Los senadores, como los antiguos patriarcas, vivían fuera de la ciudad y habitaban en espléndidas villas dentro de sus inmensos dominios. En estos, los servidores fueron el antecedente de los futuros siervos de la Edad Media.

El Municipio y su Gobierno Municipal, "Curia", subsistieron pero sin autonomía, asfixiados por las cargas fiscales de las que eran responsables los funcionarios municipales, llamados "Curiales".

Los municipios debían contribuir con una determinada cantidad al tesoro del emperador, los curiales, sino recaudaban esa cantidad, tenían que completarla con sus propios bienes y si no los poseían, venderse como esclavos para salvar su responsabilidad. Como la situación económica de los municipios era pésima, debido a las invasiones y la consecuente despoblación de los campos, la pérdida de cosechas, etc., los ciudadanos pobres se rehusaron a aceptar el cargo curial y los ricos aunque hicieron lo mismo, fueron obligados por la fuerza a ocupar las magistraturas municipales. De nada servía que las ciudades tuvieran uniformidad en la organización municipal, que sus magistrados fueran electos y que se conservara su cuerpo municipal, curia.

En Italia, en el siglo VII, después de la conquista lombarda, el virrey bizantino, no pudo controlar con su autoridad todas las provincias distantes de la capital, se inició una etapa muy importante en el desenvolvimiento de las localidades italianas. Génova. Nápoles, Gaeta, Venecia,

Roma y otras ciudades fueron gobernadas por duques o condes, por prelados o por ayuntamientos y comenzaron a surgir pequeños estados independientes<sup>30</sup>.

Ya en el siglo VIII, sólo dependían del Imperio de Oriente, el Sur de la "bota" italiaca. Los lombardos, dueños del resto de la península, exceptuando Roma, se apoderaron de los ducados bizantinos. Cada jefe de tribu se acomodó en uno de los ducados y así surgieron 30 capitales, ciudades autónomas gobernadas por el capricho de la nueva nobleza que no reconocía autoridad superior. Roma constituía el Estado del Papa, quien hubo negado la obediencia política al emperador bizantino en 732, se sentía débil ante la hostilidad de los lombardos y pedía auxilio a los francos.

Al mismo tiempo, en España, el pueblo vencido pudo mantener sus instituciones políticas representadas en el municipio, el cual conservó características de los últimos tiempos del Imperio Romano, a la vez recibió nuevas formas de funcionamiento, transplantadas de la Germania por los visigodos. El origen romano de los municipios españoles se revela hasta en el propio nombre de Concilium de ahí a Concejo-, con el que se le designó desde un principio en las lenguas neolatinas de España. Pero además, el concejo se deriva del concilium o asamblea judicial y del "*conventus publicus vicinorum*". Al "*comes jude electus*" a "*rege*", presidente de la asamblea, sucedió el "*judex*" elegido por los vecinos. A los "*judicis*" nombrados para casos particulares por el conde o el vicario, sucedió el alcalde de elección popular, investido por el término de un año.

---

<sup>30</sup> Ibidem.

Ninguno de los pueblos bárbaros imitó en tan alto grado como los visigodos las leyes y las costumbres romanas, conservaron los magistrados municipales, pero además se implantaron dos nuevas instituciones también municipales y genuinamente germánicas: el "Placitum" y el conventus publicus vicinorum. El Placitum era la reunión judicial de los hombres libres. El conventus publicus vicinorum fue una asamblea integrada también por hombres libres y no tenía funciones administrativas en lo relativo a problemas locales, tales como la huída de siervos, deslinde o amojonamiento. Sin embargo, para España se estaba generando una nueva invasión, en el siglo VIII los árabes conquistaron buena parte de la península dando fin al reino visigodo.

Antes del Siglo X el Imperio Carlovingio se desmembró en reinos y estos se dividieron en feudos. A pesar de que en esta época la situación era en extremo cruel para las clases inferiores, los municipios comenzaban adquirir conciencia de su misión: *"El siervo en pleno régimen feudal, llegaba a miembro de municipio, lo mismo que el pechero llegaba a la categoría de burgués bajo el yugo del absolutismo feudal... de los siervos de la Edad Media nacieron los habitantes de las primeras ciudades; de esta población municipal salieron los elementos constitutivos de la burguesía<sup>31</sup>".*

La diferencia entre el trabajo agrícola y el artesano, motivó las dos clases de comunidades: la urbana y la rural, siendo las primeras, el pueblo y la ciudad y la segunda la aldea.

---

<sup>31</sup> Ibidem, p. 85

El desenvolvimiento de la vida citadina, en la Europa Occidental, se observa desde los comienzos del siglo XI, con la mencionada separación de la producción artesana y agrícola. La ciudad se diferenció de la aldea, por ende, en que el empleo que principalmente desempeñaron sus habitantes, no era agrícola sino artesano.

Los gremios de comerciantes primero y luego junto con los artesanos, dirigieron la lucha de las ciudades contra los señores feudales. Los gremios ocuparon el gobierno de los municipios al obtener el cobro de impuestos por su conducto, cuando los señores convinieron en fijar su monto y dejar a las corporaciones la responsabilidad de recaudar.

La tradición municipal que durante el imperio romano había tenido su cuna, no podía menos que manifestarse en un resurgimiento de la vida local en su propio territorio de origen. Con el desarrollo del comercio y de la industria, se observó en las ciudades el advenimiento de la clase media o burguesía. La juventud de la nueva clase social impulsó la vida de las ciudades y las comunas - nombre que tomaron los municipios de la Edad Media - constituyeron la típica manifestación de la existencia social del hombre. Las ciudades de Génova y Pisa, gobernadas primero por la nueva nobleza lombarda, permanecían sin su libertad comunal, que adquirieron en el siglo X. En este siglo se inició el apogeo de las ciudades libres italianas, en contraste con épocas de decaimiento en que comunas enteras llegaron a ser dadas en posesión a la Iglesia.

En el siglo XII, las ciudades libres de Italia; así como las comunas francesas, estaban en el apogeo de su vida institucional. Con la

extinción de la dinastía carlovingia en 987, el trono de Francia fue ocupado por los Capeto, que supieron utilizar, en algunas ocasiones, el desarrollo de la conciencia municipal para oponerla a la arrogancia de los señores feudales. Las invasiones normandas concentraron a la población de los campos en las ciudades, dando origen al rápido progreso de las comunas.

Algunas de las ciudades meridionales de Francia, como Marsella, Tolosa y Avignon, lograron emanciparse de los señores feudales en el siglo XI y aunque muchas veces éstos retenían una parte de la ciudad, otras consiguieron plena autonomía – a través de las Comunas Juradas – y construyeron estados locales, regidos por sus concejos y asambleas, presididos por el “*Maire*” – especie de presidente municipal - , desarrollando su comercio con sus propias flotas mercantes y con sus monedas particulares y organizando sus ejércitos comunales para su defensa. En Normandía se estableció una comuna libre, que fue Rouen. Los llamados Establecimientos de Rouen sirvieron de modelo a otra muchas comunas.

A propósito de este tema, es digna de mencionarse la historia de la Comuna de Lannes, ciudad del norte de Francia, que a fines del siglo XI era una de las principales poblaciones del reino. En ella, los gremios de artesanos y comerciantes eran muy prósperos, pero eran explotados por el obispo y los nobles. Desesperados por los abusos que sufrían, los ciudadanos de Lannes determinaron un día comprar al obispo y a los señores su libertad a fin de poder organizar una comuna popular que los gobernase. La suma tentó a los señores feudales y éstos aceptaron el trato. Clérigos, nobles y ciudadanos acudieron en masa al templo, donde solemnemente convinieron en establecer la citada comuna de la ciudad. Tanto el tribunal como la autoridad policial estarían confiados al alcalde y a doce concejeros municipales, quienes tendrían

facultades para convocar a los habitantes sonando una campana, a fin de celebrar las asambleas comunales. A la vez se permitía a la comuna que tuviera un estandarte municipal, como símbolo del derecho de gobernarse por sí misma, así como un sello para sancionar todas las decisiones del municipio<sup>32</sup>. Transcurrido cierto tiempo, la comuna fue abolida, ya que los propios señores que anteriormente "vendieron" el derecho a gobernar la ciudad, convencieron al rey de reestablecer su potestad, en virtud del asombroso crecimiento económico de la comuna.

En España, durante el siglo X, al establecerse el Califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados *Caídes o Alcaldis* – Alcaldes. Sin embargo, la obra de la reconquista que se realizó, fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe.

A contar del siglo XI, las ciudades comenzaron a florecer debido al renacimiento del comercio, que favorecieron las Cruzadas. Con esto, aumentó enormemente el poder municipal, que se dispuso a limitar las arbitrariedades del señor feudal. Para ello, las comunas formaron ligas o conjuraciones que exigieron que se fijaran las obligaciones y los derechos que les incumbían. Estas estipulaciones, redactadas en un acta, firmada por el señor feudal o por el rey y con su sello, constituyeron la que se llamó Carta o Fuero, así como al municipio que lo recibía se le denominó Comuna Aforada.

---

<sup>32</sup> Ibidem..

En España, para atraer gente a establecerse en los pueblos, villas o ciudades que se fundaban o se reedificaban, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron un fuero municipal. En este tiempo, los hombres libres de una población se reunían en el concilium o asamblea judicial, trasplantado a España por los visigodos y que sustituyó por completo al antiguo conventus publicus vicinorum. A la vez, se elegían jueces o justicias. Las necesidades militares identificaron al soldado con el vecino. El soldado fue vecino del municipio y el vecino se convirtió en el soldado comunal. El municipio fue un elemento político de primera importancia en España. Del concilium nació el Concejo Municipal. El judex fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey; también eligieron alcaldes, que por un año ejercían las funciones judiciales. Los concejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían autoridad judicial y el sufragio popular era efectivo.

Debió transcurrir buena parte del medioevo, para que esta esfera de gobierno se viera fortalecida de forma trascendente. El completo control que ejercía la monarquía en Inglaterra, en los asuntos administrativos y judiciales, daba una desproporcionada preponderancia a los reyes, en detrimento del progreso económico de los pueblos. Entonces, en Inglaterra, se inició una revolución, en la que los nobles y las ciudades lograron obtener, del rey Juan, la Constitución que debía normar la vida del reino. La Constitución otorgada por Juan, establecía que ningún hombre podía ser preso, detenido o despojado de sus bienes, sino mediante juicio y conforme a las leyes. Así se iniciaba el sistema judicial inglés. También disponía que las contribuciones debían ser aprobadas por el Gran Consejo, en el que estaban representados la nobleza y el clero. Aquí se encuentra el fundamento del sistema constitucional inglés. Después, el hijo del rey Juan, Enrique III, a pesar de que al principio de su reinado violaba y restablecía la Constitución, tuvo que ceder ante la presión de la nobleza, del

clero y de la burguesía a fin de promulgar las llamadas Provisiones de Oxford, que limitaban las facultades reales a las decisiones del Gran Consejo, del que comenzaron a formar parte los representantes de las ciudades.

Más tarde, el hijo de Enrique III, Eduardo, transformó el Gran Consejo en el Parlamento. El Parlamento, modelo que estableció el tipo general para lo porvenir, se reunió en 1295. El rey Eduardo convocó separadamente en este parlamento a los dos arzobispos, todos los obispos, los grandes abates, siete condes y 41 varones. Los arzobispos y los obispos recibieron instrucciones para hacerse acompañar del arcipreste, sus archidiaconos, un procurador por el clero de cada catedral y los procuradores por el clero de cada diócesis. A cada sheriff se le ordenó que fueran elegidos dos caballeros de cada condado, dos ciudadanos de cada ciudad y dos de cada villa. Con esto se iniciaba la participación de los municipios en las instituciones parlamentarias<sup>33</sup>.

Al final de la Edad media muchos municipios obtuvieron el derecho de gobernarse por sí mismos y constituyeron verdaderas repúblicas, que se llamaron en el norte *comunias*, en Europa media *municipios* o *municipalidades*, en Aragón *universidades* y en Alemania *ciudades libres*. Los magistrados elegidos para administrar en el municipio del norte, se llamaban regidores y eran presididos por el alcalde; en Aragón se llamaban jurados y en Castilla, los alcaldes administraban justicia, los regidores administraban y el alguacil mayor era el jefe de la milicia. La casa donde se reunían se llamaba ayuntamiento y generalmente tenía una torre alta y fortificada. La comuna o

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

municipio tenía el derecho de guerra y de paz. Poseía su ejército, su milicia, su pendón, su escudo de armas y su sello. Era, en suma una república municipal.<sup>34</sup>

### 3.2.3. EL MUNICIPIO EN LA ÉPOCA COLONIAL EN MÉXICO.

El primer municipio de la América Continental, lo fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519. Para este fin, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores. Ese día comenzó a funcionar el primer ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España. Se eligieron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escriban y un justicia mayor. La carta del regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha de 10 de julio de 1519.

Toda la obra de la colonización de América, se hizo a través de la institución municipal. Con el establecimiento de cada municipio de tipo occidental, se fue desarrollando el régimen colonial en todo el Nuevo Mundo<sup>35</sup>.

Las primeras Ordenanzas de Población, dictadas por Felipe II en 1573, rigieron en América para la fundación de pueblos y ciudades y extendieron los concejos municipales entre los españoles, criollos e indígenas.

---

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Ibidem

El imperio colonial español, se dividió en cuatro virreinos: Nueva España, Perú, Nueva Granada, y Buenos Aires; en ocho capitanías generales independientes de los virreinos; Nuevo México, Guatemala, Chile, Caracas, Puerto Rico, Santo Domingo, Cuba y Florida y en doce intendencias, mantenía la unidad monárquica por medio del Consejo de Indias. Los alcaldes mayores eran funcionarios provinciales dentro de los virreinos y capitanías generales, que nombraba la autoridad central. El último engranaje de la administración colonial, eran los Cabildos, institución democrática en su origen, después corrompida por la venta de regidurías.

Las Leyes de Indias ordenaban que cada pueblo de indios eligiese anualmente un indio alcalde. Pero si el pueblo pasare de ochenta casas, debían elegir dos alcaldes y dos regidores indios. Las propias Leyes de Indias establecían que los indios podían ser caciques o curacas, con jurisdicción civil y criminal. El gobierno de los pueblos reducidos o tribus sometidas a la vida sedentaria, se dejaba a cargo de los alcaldes y regidores indios.

Al frente de cada municipio, había un Cabildo o Ayuntamiento. Bajo Carlos V, en las ciudades principales de Hispanoamérica, debía haber doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos. Para estos cargos solamente podían ser electos los vecinos del municipio. Con Felipe II se hizo abiertamente la venta de los cargos públicos municipales. Al principio hubo dos alcaldes, pero luego se redijeron a uno. En cuanto a las ciudades metropolitanas, debían tener un Alcalde Mayor o Corregidor, representante del poder central. Los capitulares eran: tres oficiales reales, doce regidores y dos jueces ejecutores. Sin ser miembro del cabildo, fungía a su vez el procurador de

la ciudad. Los cabildos o municipios indígenas contaban con alcaldes, regidores, un escribano y alguaciles<sup>36</sup>.

En lo general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía, además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos dependientes del propio cabildo, como los diputados de los pobres, los diputados de propios, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, de alhóndiga y pósito, el contador, el mayordomo de propios y rentas, los fieles ejecutores y el veedor del matadero. Los alcaldes paulatinamente se redujeron a uno.

El oficio de regidor era el de representante del pueblo, con facultades legislativas, ejecutivas y a veces judiciales.

Las funciones del Cabildo colonial comprendían:

1. El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos.
2. La vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
3. El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
4. El corte y plantación de árboles.
5. El remate de los derechos de vender carne y pan.
6. La formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el virrey,
7. El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
8. La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.

---

<sup>36</sup> Ibidem.

9. La atención de los servicios públicos: policía, agua potable, alumbrado y pavimento<sup>37</sup>.

Para cumplir sus funciones, el municipio disponía de dos clases de bienes: los comunes y los propios.

En cuanto a sus ingresos, comprendían lo que percibía de los propios y lo que constituían los arbitrios. Los arbitrios consistían en: sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

Los primeros ayuntamientos de la cd. De México, se compusieron de un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a 12, en 1527 se redujeron a 7 y en 1528 se fijaron en 12. después el Ayuntamiento se había de componer por 15 personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, quienes elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

La capital recibió los títulos de “La muy noble, insigne y leal e imperial ciudad de México, con privilegios y preeminencias de grande, como metrópoli de la Nueva España”. Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba el poder central. Las villas y poblados, según las Ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil. Los congresos de las poblaciones fueron reconocidos por Carlos V en cédulas que dieron a México y al Cuzco, el derecho al primer voto en las asambleas.

---

<sup>37</sup> Ibidem

Algunas ciudades, como Campeche, para defenderse de los piratas, se constituyeron en plazas fuertes, rodeadas de murallas. Puebla de los Ángeles, trazada en 1531 por el corregidor de Tlaxcala Hernando de Saavedra, obtuvo el título de ciudad el 20 de marzo de 1542. La ciudad de Guadalajara, fue fundada en tres distintos lugares: en Nochistlán, en 1523,; en Tonalá, en 1533 y en Atemaxaca, el 5 de febrero de 1542. La antigua Valladolid, hoy Morelia, fue fundada por el virrey de Nueva España, don Antonio de Mendoza, en 1541 y en 1545 obtuvo el título de ciudad.

A fines del siglo XVIII, seis de los regidores de la Cd., de México eran elegidos por dos años por los regidores perpetuos que actuaban en virtud de compra o herencia. En el siglo XVIII, el régimen de Intendencias formalizaría la nueva etapa en la organización municipal, dentro de un ciclo de influencia francesa.

La influencia francesa llegó a la organización política local de la Nueva España en 1767, año en el que Carlos III envió a la Colonia al Visitador General Don José de Gálvez, con instrucciones de estudiar y reorganizar las condiciones en que se encontraban los municipios, particularmente en lo referente a sus sistemas financieros. El visitador general centralizó la administración de las municipalidades y reglamentó sus contadurías. Para ello, creó recursos administrativos, como el de Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las ciudades, villas y lugares del reino de la Nueva España, que tenía atribuciones para señalar reglamentos especiales para la administración de los municipios.

Las reformas ordenadas por Gálvez, fueron coleccionadas en la Ordenanza promulgada por el virrey en 1771, la cual aumentaba la responsabilidad de los funcionarios municipales. Pero las medidas centralizadoras continuaron. En 1786, se expidió la ordenanza de Intendentes para la Nueva España. Los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidían los cabildos, aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos y éstos fueron reducidos a juntas municipales, integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y el procurador. El intendente además controlaba las funciones judiciales. La ordenanza que dio lugar a estas nuevas medidas centralistas llevó por título Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincias en el Reino de la Nueva España<sup>38</sup>.

En México, los españoles tenían más influjo en las Audiencias y los criollos en los Ayuntamientos. Con motivo de la intervención francesa en España, el ayuntamiento de la ciudad de México inició un movimiento precursor de la Independencia y la tarde del 19 de julio de 1808, el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio Ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

La Constitución española de Cádiz, jurada en la Nueva España el 30 de agosto de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el sistema de los Jefes Políticos, que duró todo el siglo XIX y que presidía el gobierno municipal sujetando a su voluntad a los propios ayuntamiento. Dichos Jefes Políticos llevarían también el nombre de Prefectos Políticos.

---

<sup>38</sup> Ibidem.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero la Constitución de 1824 no especificó cosa alguna en materia municipal.

Al constituirse el Distrito Federal, el antiguo intendente de la época colonial fue sustituido por el gobernador, que era el jefe inmediato del ayuntamiento. En 1836, la Constitución centralista de las Siete Leyes dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero la ley del 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos. A la vez aparecieron los apoderados de los pueblos que llegarían a ser proscritos en 1845, año en que se reestablecieron los ayuntamientos.

En 1848, se expidió el Plan de Arbitrios, que fue la primera legislación sobre los fondos municipales. En ese mismo año se suprimieron los alcaldes y el Ayuntamiento de la Cd. De México, se compuso de 16 ediles y 2 síndicos, restaurándose en 1851.

Al volver Santa Anna al poder central, los concejos municipales sólo se conservaron en las capitales de los estados. La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos de México.

Con la Reforma y el gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabilizó, pero la dictadura de Porfirio Díaz convirtió a los municipios en el último engranaje de su tiranía. Los servicios de aguas,

mercados y obras públicas en general, sólo se realizaron en las ciudades de primer orden.

### 3.2.4. EL MUNICIPIO POST – REVOLUCIONARIO EN MÉXICO.

La Revolución Mexicana, primera en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores, dos postulados fundamentales: la solución del problema agrario y la implantación de la libertad municipal.

El primer postulado trataba de encauzar hacia la justicia social, a la enorme población campesina del país explotada por un régimen económico semifeudal. El segundo postulado trataba de establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista e instaurando el Municipio Libre.

Durante más de 30 años de dictadura del General Porfirio Díaz, los ayuntamientos habían quedado supeditados a la voluntad de los Jefes Políticos, que eran agentes del dictador y árbitros de la vida municipal. Dichos jefes llegaron a consumir terribles arbitrariedades y fueron los ejecutores de las crueles matanzas de obreros en Cananea y Río Blanco. A mayor abundamiento, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, de marzo 26 de 1903, ordenó que a partir del 1º de Julio del mismo año, quedasen suprimidas las funciones administrativas de las Corporaciones Municipales del Distrito Federal. Este se componía en el propio año, de 13 municipalidades. Al decretar la suspensión del Ayuntamiento de la Cd. De México, el dictador Díaz dispuso que, en su lugar, funcionase una Junta de

Consultiva que no sería de elección popular y con carácter exclusivamente técnico. Esa misma ley de 1903 decretó que los impuestos municipales de los Ayuntamientos del Distrito federal, pasasen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A su vez, el Gobernador tenía el carácter de primera autoridad política del mismo Distrito Federal.

Los movimientos precursores de la Revolución consideraron que no podían volver a un régimen democrático sin democratizar primero la base de la estructura política y administrativa del país, que era el municipio y postularon la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas y la consagración institucional del Municipio Libre. Estas demandas figuran desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y se repitieron en el programa del Partido Democrático en 1909, en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis de 1910, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social de 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas y en el Plan de Guadalupe y sus adiciones de 12 de diciembre de 1914<sup>39</sup>.

La Revolución se desencadenó el 20 de noviembre de 1910 y en ella participaron numerosos presidentes municipales que llegaron a figurar en forma destacada, como el presidente municipal de Cananea, Manuel M. Diéguez; el presidente municipal de Frontera, Aniceto Campos; el Comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles y el presidente municipal sonoreense Álvaro Obregón.

---

<sup>39</sup> Ibidem

El estado de Chihuahua fue el primero que suprimió las Jefaturas Políticas, estableciendo el Municipio Libre por ley el 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno constitucionalista de Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución, que prosiguió en el decreto de 29 de diciembre de ese año, sobre libertad municipal, expedido por Eulalio Gutiérrez que a su vez había sido investido con el carácter de presidente provisional. Más tarde, Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, por decreto de 4 de septiembre de 1916 reinstaló los ayuntamientos en el Distrito Federal.

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el molde clásico, venía ignorando al municipio hasta la Constitución de 1857 y confería a los estados de la Federación toda la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debía consagrar constitucionalmente al principio del Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución Mexicana señalando que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre.

A fines de 1916 se reunió en Querétaro el Congreso Constituyente que aprobó la nueva Constitución, vigente desde el 5 de febrero de 1917. Ante ese congreso, Venustiano Carranza presentó un proyecto de Constitución que fue modificado por la asamblea legislativa, pero que ya establecía el Municipio Libre.

## CAPITULO IV.

### EL MUNICIPIO Y SUS FACULTADES

#### 4.1.MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Los diversos tratadistas sobre Metodología Jurídica o Introducción al Estudio del Derecho no son uniformes ni en el concepto, ni en las diversas clasificaciones sobre las llamadas fuentes de derecho.

Atendiendo al origen del vocablo, que proviene del latín *fons, fontis*: fuente; entendemos con ello el lugar en donde surge o brota alguna corriente de agua. En este sentido, el hablar de fuente del derecho se hace alusión a las diversas maneras como surge la norma jurídica.

Dentro del contexto del tema, a su vez, se puede hacer referencia a varios tipos de fuentes:

- a) Fuentes formales;
- b) Fuentes reales; y,
- c) Fuentes históricas.

Las fuentes formales atienden a la creación, o a la manera en que la norma encuentra vigencia y existencia institucional. Las reales aluden a los factores y elementos que determinan el contenido de las propias normas de derecho, como serían: las necesidades sociales y económicas; los

intereses políticos, etc. Finalmente, las históricas, son: los documentos históricos, los libros o codificaciones, las inscripciones, los monumentos, etc.

Enfocando más el objetivo de esta tesis, nos referiremos a las fuentes formales: la legislación, la jurisprudencia y la costumbre.

Pero al estar el Municipio vinculado a otras estructuras jurídicas y políticas (la entidad federativa a la que pertenece y la Nación) debemos dar otra clasificación, más *ad hoc*:

- a) Las de orden federal
- b) Las relativas a los Estados de la Federación
- c) Las estrictamente municipales
- d) Las mixtas (convenios).

Las fuentes de orden federal se describen como sigue:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Suprema del país, y particularmente el artículo 115.
- Las Leyes Reglamentarias y Ordinarias Federales; en donde se citan, por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General de Población; la Ley del Servicio Militar; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Agraria; la Ley de Coordinación fiscal, entre otras que aluden al municipio,

ya sea para otorgarle facultades y obligaciones, o bien, para que asuma un papel auxiliar a las autoridades federales.

- Los Tratados Internacionales; en forma marginal en algunos tratados que el país ha celebrado con otras naciones. Sin embargo, en esta materia debe considerarse la posibilidad de que los municipios participen en la realización de ciertos instrumentos jurídicos que si bien no tienen el rango de tratados internacionales, sí surten ciertos efectos de orden internacional. Es el caso de la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada el dos de enero de mil novecientos noventa y dos; la cual, especifica tales instrumentos y los mecanismos de su celebración, como lo son los “*acuerdos interinstitucionales*”, mismos que podrán celebrarse entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.
- Los Reglamentos de Leyes Federales; por citar un ejemplo el Reglamento de la Ley de Población, en lo concerniente a la certificación de la residencia de extranjeros que habitan en el país.
- Circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas menores, de orden federal.
- La Jurisprudencia de carácter federal. Emitida en sus dos vertientes: La Judicial y la Administrativa. En el primer casos se trata de las jurisprudencias emitidas por órganos del Poder Judicial de la Federación, citando como ejemplo a las visitas domiciliarias, sus requisitos y formalidades; las cuales han encontrado una amplia explicación en la Jurisprudencia. En la segunda posibilidad encontramos la jurisprudencia

emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa y Fiscal, antes, Tribunal Fiscal de la Federación, específicamente en materia de coordinación fiscal.

- La costumbre, manifestada en materia de orden federal.

En cada uno de los Estados de la Federación existe un amplio espectro de ordenamientos legales que regulan aspectos municipales, otorgándoles la clasificación siguiente:

- La Constitución Política del Estado. Como máximo ordenamiento interno.
- Las Leyes reglamentarias y ordinarios de orden local. Desde al Código Civil o Penal del estado, hasta ordenamientos de índole fiscal. Especialmente se encuentra la Ley Orgánica o Código Municipal.
- Reglamentos de leyes locales; muchas veces en estos ordenamientos existen normas que afectan la vida municipal, principalmente consignándole atribuciones o facultades como auxiliares de la autoridad estatal.
- Circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas consignadas por autoridades estatales.
- La Jurisprudencia proveniente de órganos estatales. Emitida en sus dos vertientes: La Judicial y la Administrativa. En el primer casos se trata de las jurisprudencias emitidas por órganos del Poder Judicial de la entidad federativa. En la segunda posibilidad encontramos la jurisprudencia emitida por los Tribunales Fiscales, o bien, Contencioso - administrativo.

- La costumbre, manifestada en materia de orden local.

En cuanto a las fuentes estrictamente municipales se deben señalar:

- Los bandos;
- Los reglamentos;
- Las Ordenanzas, y
- Las circulares y otras disposiciones administrativas.

Por último, como otra fuente del derecho municipal, se cita a los convenios, los cuales se encuentran fundamentados en las fracciones III y IV del Artículo 115 Constitucional:

- Para la fracción III, se menciona la facultad de asociarse o convenir para la mejor prestación de los servicios.
- En la fracción IV, la materia de coordinación en cuestiones hacendarias.

#### **4.1.1 ANÁLISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL A LA LUZ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999.**

Es necesario complementar el presente estudio, con la revisión a manera de cuadro comparativo de las últimas modificaciones que ha presentado el artículo 115 Constitucional:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983 Y 17 DE MARZO DE 1987)	(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)
<p>Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p>	<p>...</p>
<p>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.</p>	<p>I. Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.</p>
<p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente</p>	<p>...</p>

por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las

...

<p>pruebas y hacer los alegatos que ha su juicio convengan.</p>	
<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.</p>	<p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por un suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>
<p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por un suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>	<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos</p>

	para los regidores;
<p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p>	<p>II...</p>
<p>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.</p>	<p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación</p>

y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del

	<p>ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p>
<p>III. Los municipios con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p>	<p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p>
	<p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p>
<p>b) Alumbrado público.</p>	<p>b)</p>
	<p>c) Limpia, recolección, traslado,</p>

	tratamiento y disposición final de residuos;
d) Mercados y centrales de abasto.	d)
e) Panteones.	e)
f) Rastro.	f)
g) Calles, parques y jardines	g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
h) Seguridad pública y tránsito, e	h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.	i)
	Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes

	federales y estatales.
<p>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.</p>	<p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;</p>
<p>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</p>	<p>IV...</p>

<p>favor, y en todo caso:</p>	
<p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p>	<p>a)</p>
<p>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.</p>	
<p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p>	<p>b) ...</p>
<p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p>	<p>c) ...</p>

<p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, 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 los Municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.</p>	<p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p>
<p>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.</p>	<p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p>

	<p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p>
	<p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p>
<p>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 el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y</p>	<p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</li> <li>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</li> <li>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes</li> </ul>

<p>participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas</p> <p>Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p>	<p>generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p> <p>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta</p>
--	--

	<p>Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p>
<p>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.</p>	<p>VI.</p>
<p>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;</p>	<p>VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares</p>

	donde resida 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.	VIII...
Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.	...
IX. (Derogada)	
X. (Derogada)	
	<p><b>TRANSITORIOS</b></p> <p><b>Artículo Primero.-</b> El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.</p>

**Artículo Segundo.-** Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

**Artículo Tercero.-** Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de

manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

**Artículo Cuarto.-** Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen

celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

**Artículo Quinto.-** Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

**Artículo Sexto.-** En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros,

	así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales <sup>40</sup> .
--	---

#### 4.1.2 INTEGRACIÓN DEL ORGANISMO DE GOBIERNO MUNICIPAL.

Otro de los elementos fundamentales de la entidad municipal lo constituye su órgano de gobierno; debiendo entender a éste como al conjunto de servidores públicos electos popularmente o designados, según sea el caso; que tengan como misión dirigir y conducir las actividades propias del municipio, tendientes a cumplir con los fines que la ley le atribuye.

La doctrina moderna cataloga básicamente los siguientes tipos o sistemas de gobierno municipal: por comisión; por órganos duales o binarios (alcalde – concejo); por gerente (city manager); algunas otras menos frecuentes, como el prefecto unipersonal, delegado central, etc:

- a) *Sistema de Gobierno por comisión*: Se deposita la dirección y gobierno del municipio en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en sí el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Los comisionados, en el caso de la forma clásica, guardan entre sí el mismo status, y con frecuencia presiden la comisión en forma rotativa. El principio fundamental es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traduzcan en falta de eficiencia. Ha sido clásico el ejemplo del Gobierno por Comisión en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde por primera vez se adoptó en Galveston en 1901.

<sup>40</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. DERECHO MUNICIPAL. Editorial Porrúa. México 2001.

- b) *Gobierno Municipal por Órganos Duales (Alcalde – Concejo)*: Se deposita el poder municipal en dos órganos completamente diferenciados: uno de carácter netamente ejecutivo, alcalde, mayor o prefecto y otro de carácter absolutamente deliberante denominado Concejo, Junta o Cámara Municipal. El ejemplo más significativo lo es el Municipio brasileño, cuyo gobierno opera con el *Prefeito* y la *cámara de Vereadores*. El prefecto no aprueba bandos ni reglamentos, por consiguiente los regidores tampoco actúan en labores administrativas o ejecutivas.
- c) *Sistema de Gerente (City Manager)*: Esencialmente modelo impuesto en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se conjuga el sistema por Comisión que delega en un Gerente (Manager), que es un técnico experto, la administración de la municipalidad. El Manager tiene completa autoridad para nombrar a sus colaboradores y para dirigir su trabajo, con control pleno aunque siempre reporta al Concejo los asuntos más importantes, catalogados en el "City Manager Plan". La primera ciudad norteamericana que adoptó este sistema de gobierno fue Dayton, Ohio, en 1913.
- d) *Otras formas de gobierno*: En los regímenes dictatoriales frecuentemente subsiste el sistema unipersonal de gobierno, en donde un solo individuo posee las atribuciones de dirección y control de la municipalidad, como fue el caso de los *podestás* del régimen fascista italiano.

El caso del municipio en nuestro país, su órgano de gobierno recae en un Ayuntamiento, el cual se pudiera entender como una sistema de Comisión Imperfecto o atípico, toda vez que en razón de que los

miembros que lo integran mantiene un status diferenciado; sin embargo, el Presidente municipal participa en el órgano deliberativo.

Se puede definir al Ayuntamiento como *el órgano colegido y deliberante, de elección popular y directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas*<sup>41</sup>.

Definamos las facultades de cada uno de los funcionarios que integran al Ayuntamiento:

#### 1. Presidente Municipal:

- Presidir y dirigir las funciones del ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir las leyes y disposiciones normativas en el municipio.
- Convocar a reunión al ayuntamiento y presidir las sesiones de cabildo, contando con voz y voto y en algunos casos con voto de calidad.
- Ejecutar los acuerdos del propio ayuntamiento.
- Proponer al ayuntamiento al secretario, al tesorero y las funcionarios que las leyes señalen.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios municipales cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este, todos los actos o contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

---

<sup>41</sup> Ibidem.

- Ordenar la publicidad de los bandos, ordenanzas y reglamentos en los términos que establezcan las leyes.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa o en su caso delegar dicha función.
- Informar al ayuntamiento y a la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal, en las fechas que las leyes señalen.
- Comandar a los cuerpos de policía.

## 2. Los Regidores:

- Asistir a las sesiones de cabildo contando con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a éste sobre su resultado.
- Vigilar los ramos de la administración municipal que les sean encomendados por el ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el ayuntamiento.

## 3. El Síndico:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.

- Velar por que se regularicen los bienes de propiedad municipal e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de éstos.
- Fungir como auxiliar del ministerio público en los casos en que no exista la correspondiente oficina en el municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.

En la totalidad de las leyes municipales de los estados de la República Mexicana se contempla el sistema de administración a base de Comisiones. Esto es, que se dividen para su atención las diversas ramas administrativas y se encargan tales comisiones a los miembros del ayuntamiento, bajo su responsabilidad, vigilancia y control quedan esas áreas de la gestión municipal.

En las diversas leyes se encuentran contempladas las siguientes comisiones edilicias:

- De Gobierno y de reglamentación.
- De Hacienda y Patrimonio.
- De Educación, recreación cultura, fomento cívico y deportivo.
- De policía y previsión.
- De Tránsito y vialidad.
- De Salud y Asistencia.
- De Comunicaciones y obras públicas.
- De asentamientos humanos, fraccionamientos, licencias y regulación de la tenencia de la tierra.
- De participación ciudadana y juntas de mejoramiento.
- De reserva ecológica y limpieza pública,

- De fomento agropecuario.
- De comercio y actividades de abasto.
- De equipamiento municipal.
- De registro civil, panteones y reclutamiento.

#### 4.1.3 CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Con la reforma constitucional del artículo 115, el 3 de febrero de 1983, se instauraron las figuras de desaparición y suspensión de ayuntamientos, así como las figuras de revocación del mandato de alguno de sus miembros.

De dicho control constitucional se presentan dos vertientes de derecho positivo: las hipótesis colectivas y las individuales:

- **Colectivas:**

- a) *La declaración de desaparición de ayuntamientos.* Entendiéndose como tal al acto por el que la legislatura local emite una resolución de carácter declarativo por el que valida una situación de hecho o de derecho; por lo que el congreso local sólo constata una circunstancia de hecho en la que el ayuntamiento no desaparece por voluntad del legislativo, sino porque deja de existir ante la imposibilidad de cumplir sus obligaciones en forma normal.
- b) *La suspensión.* El acto por el cual el congreso local decreta esta medida en contra del ayuntamiento, a diferencia de la desaparición

ésta reviste el carácter de un acto constitutivo. Dando nacimiento a una nueva relación jurídica, que solo por virtud de esta sentencia puede nacer o terminar esta relación jurídica preexistente (el mandato de los miembros del ayuntamiento). Por lo que el legislativo local deberá comprobar una serie de circunstancias realizadas por el ayuntamiento que ameriten sus suspensión, siendo éstas causas generadas de forma colegiada, esto es, por todo el ayuntamiento en su conjunto.

- **Individuales:**

- a) *La suspensión de alguno de sus miembros.* Cuando alguno de éstos realiza conductas que transgreden los principios fundamentales de convivencia ciudadana o cuando realiza actos u omisiones que vayan en detrimento de su función.
- b) *La revocación del mandato de alguno de sus miembros.* Esta institución tiene sus orígenes en la democracia semidirecta, el "recall" del derecho norteamericano. También considerado de carácter reconstructivo del orden jurídico como una causal relativa al incumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

La diferencia entre suspensión y revocación del mandato estriba en que la primera podría considerarse temporal y la segunda como una remoción definitiva.

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, otorgó exclusivamente los congresos locales la facultad de decretar la desaparición o suspensión de ayuntamientos, así como suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, solo por "causas graves" que cada legislación establezca, algo sobre lo que existe una notable vaguedad, confusión e imprecisión en las legislaturas locales.

No obstante la responsabilidad a la que están sujetos los servidores públicos, de acuerdo al Título Cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, puede clasificarse, de acuerdo al artículo 109 del mismo ordenamiento, de la manera siguiente:

- *La Responsabilidad Política:* Serán sujetos a esta responsabilidad aquellos servidores públicos que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- *La Responsabilidad Penal.* La cual supone la comisión de delitos cometidos por parte de cualquier servidor público y será perseguida y sancionada en los términos del código penal y las leyes penales. Esta responsabilidad se hace valer a través de la vía de la declaración de procedencia.
- *La Responsabilidad Administrativa.* Misma a la que están sujetos quienes incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Esta responsabilidad se ejercita por la violación de preceptos que normalmente forman parte de los reglamentos

interiores de trabajo y se traducen en el pago de multas, amonestaciones, suspensión o cese.

- *La Responsabilidad Civil.* Resulta del supuesto en el que el funcionario o empleado quebrante normas impuestas para la buena marcha de las tareas que tiene encomendadas y que con ello ocasione daños o perjuicios; independientemente de que su conducta constituya una falta de carácter oficial o delito del orden común.

El procedimiento de sustitución de las autoridades municipales, se encuentra establecido en los dos últimos párrafos de la fracción I del artículo 115. Por lo que de acuerdo a este precepto, el procedimiento consistirá en ser "sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley".

## **4.2 FACULTADES DEL MUNICIPIO**

### **4.2.1 FACULTAD PRESUPUESTAL**

Los recursos de origen municipal se basan en el presupuesto de egresos municipales. Este documento contempla de manera ordenada, planeada y clasificada los gastos que el ayuntamiento deber realizar en un año para cumplir con sus funciones y atender las demandas de la población y que le permite proveer los recursos financieros necesarios para la administración municipal, llevando un control estricto de los gastos de

administración municipal y manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio.

En los términos correspondientes del artículo 115 de la Constitución, se establece que es facultad de los ayuntamientos aprobar por si mismos los presupuestos de egresos, con base a sus ingresos disponibles.

Esta disposición que quedó plasmada en las reformas del 3 de febrero de 1983, logró erradicar que los presupuestos de egresos debían ser aprobados por las legislaturas locales, lo que daba por resultado que muchas veces, el destino original de los gastos se modificara a criterio del congreso desconocedor de la realidad municipal, y seguramente a trasmano de los gobernadores, cambiando con ello los planes y programas del trabajo de los Ayuntamientos.

Para evitar esta anómala situación, el ordenamiento constitucional dispone ahora que esos presupuestos de egresos sean aprobados directamente por los ayuntamientos, sin la intervención de otras instancias.<sup>42</sup>

Éste debe contemplar los siguientes aspectos:

- El monto de ingresos disponibles del ayuntamiento.
- Lo dispuesto por la ley orgánica municipal y la ley de hacienda municipal.

En la mayoría de los municipios mexicanos se utiliza básicamente tres tipos de presupuestos de egresos:

Por objeto del gasto, el cual se organiza sobre las bases de los gastos que va a realizar el ayuntamiento, y se divide en grupos, subgrupos, partidas y conceptos, importe mensual y total anual.

Presupuesto institucional administrativo, en el cual se agrupan los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento y sus actividades principales. Se clasifica en partidas y ramo con base en el clasificador por objeto del gasto.

Presupuesto por programas, en el cual se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar, programas, subprogramas, tareas y actividades.<sup>43</sup>

#### **4.2.2 FACULTAD REGLAMENTARIA**

La redacción original del artículo 115 de la Constitución de la República no señaló de manera expresa la potestad reglamentaria del ayuntamiento. Por ello, estas facultades se contemplan exclusivamente en las constituciones estatales o en las leyes orgánicas municipales, que autorizaban a

---

<sup>42</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos, op. Cit., p. 409.

<sup>43</sup> CASTRO MELGAREJO, Reynaldo. Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios. México. Luciana, 2001. pp 35 y 36.

los ayuntamientos a expedir los ordenamientos conducentes a regular su organización y funcionamiento.

La omisión se superaba con la interpretación de otros conceptos constitucionales, como los artículos 16 y 21 de la Carta Magna del país, que aluden a las autoridades administrativas que tiene a su cargo verificar el cumplimiento de ciertas normas como las de sanidad y de policía, quedando evidentemente comprendidos en este supuesto los ayuntamientos.

Esta explicación doctrinaria ayudaba a entender la constitucionalidad de las facultades reglamentarias de los municipios, se estimó necesario por vía de mayor certeza y claridad, adicionar esta facultad expresamente al texto del artículo 115 de la Ley Suprema, según se hizo mediante las modificaciones aparecidas el día 3 de febrero de 1983. De esta suerte se subsanó la vaguedad existente en la materia, al considerar el Constituyente Permanente que era necesario dar base constitucional a la indispensable y necesaria facultad reglamentaria de los ayuntamientos, considerándolos como órganos normativos.<sup>44</sup>

Del análisis de diversas disposiciones normativas se reconoce que los ayuntamientos expiden los ordenamientos legales siguientes:

- *Bandos*: La palabra bando deriva del verbo blandir, que a su vez se origina del vocablo visigodo *Bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo.

---

<sup>44</sup> QUINTANA ROLDAN, Carlos. Op. Cit., pp. 307 y 308.

- *Ordenanzas*: La palabra deriva del latín *Ordo, ordonis*, que significa poner orden a las cosas, jurídicamente se entiende por ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente de carácter compilador de tipo codificado, que se destina a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas.
- *Reglamentos Municipales*: Pudiéndose expedir para normar la estructura y organización interna, la prestación de los servicios públicos, la zonificación y el desarrollo urbano, la protección al ambiente y los de participación ciudadana.
- *Circulares y otras disposiciones administrativas*: Surgidas del ayuntamiento en pleno de diversas autoridades del municipio.

No obstante la intención clara de beneficiar al municipio en esta materia durante la reforma de 1983, es preciso ajustar el texto del 115, a la realidad que presenta ahora el municipio. Esta hipótesis la analizaremos a detalle en el numeral **4.4 Necesidad del municipio de legislar en diversas materias**.

#### **4.2.3 FACULTAD DE ADMINISTRAR LOS SERVICIOS PUBLICOS**

Como primer paso se debe definir etimológicamente el servicio público; servicio del latín *servitum*: acción y efecto de servir y público del latín *publicus*: potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa.

No obstante, ya en la práctica encontramos quizá una idea más dinámica de lo que es el servicio público, en razón de que se trata de un conjunto de actividades técnicas que se ejecutan para satisfacer una necesidad de carácter general, que ejercer por los entes de la administración pública o por los particulares facultados para ello por la autoridad competente.

Aclarado lo anterior se cita el la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos:

*II. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;*
- b) Alumbrado Público;*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) Mercados y centrales de abasto;*
- e) Panteones;*
- f) Rastro;*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e*
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los*

*municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.*

*Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.*

La función pública atiende a la actividad esencial del estado y del municipio concretamente, así la autoridad ejerce su potestad de imperio.

Del catálogo de funciones y servicios que establece la fracción III del citado artículo, sólo se puede considerar como función a la de Seguridad Pública ya que está es una expresión clara del ejercicio de la potestad de imperio que posee el estado.

El Constituyente Permanente dejó en el penúltimo párrafo de esta fracción, la posibilidad de que las legislaturas estatales pudieran ampliar los servicios públicos en un caso necesario. De igual manera, en el

último párrafo, se contempla la posibilidad de que dos o más municipios se coordinen para la prestación de un servicio públicos, con la única limitación de que tratándose de entidades federativas diferentes, se deberá contar con la aprobación de las correspondientes legislaturas.

Finalmente en este tema, adicionalmente a los servicios públicos establecidos por el ya citado artículo 115, existen otros servicios de manera concurrente con las otras esferas de gobierno, como el Artículo Tercero de la educación pública.

#### **4.2.4 FACULTAD DE CELEBRAR CONVENIOS**

Como se expuso al principio del presente capítulo las fracciones III y IV del artículo 115 constitucional aluden a los convenios, ya sean estos Intermunicipales o con entidades federativas.

De esta manera, la fracción III señala que los municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios; cuando esta asociación se presente entre municipios de entidades federativas diferentes, deberán contar con la aprobación de las correspondientes legislaturas locales.

Por su parte, la fracción IV, relativa a la hacienda municipal, señala en este sentido que los municipios podrán celebrar convenios

con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

Ahora bien, a manera de resumen, podemos concentrar los diversos tipos de convenios en los que interviene el municipio de la siguiente manera:

- Convenios intermunicipales
- Convenios bipartitas
- Convenios tripartitas

Los primeros, se celebran entre varios municipios del mismo estado. Si fueran entre municipios de dos o más estados, el convenio necesariamente se volvería de carácter interestatal.

Los llamados bipartitas, son los que se celebran entre el municipio y una entidad federativa.

A su vez, los convenios son aquellos en que se da la intervención de las tres esferas de gobierno: Federal Estatal y Municipal, a manera de ejemplo podemos citar a los convenios que resultan de la regulación que en materia de conurbación establece el la fracción VI del propio artículo 115<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit.,p. 145.

#### 4.2.5 FACULTAD EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

A partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, se facultó al municipio para intentar por la vía ordinaria constitucional, según el nuevo texto del artículo 105 y su ley reglamentaria (Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1995). Antes de esta reforma, había sido un criterio reiterado de la Suprema Corte considerar al municipio sin legitimidad para demandar juicio constitucional ordinario; sin embargo, debido a los antecedentes establecidos por el Amparo en Revisión 4521/90, planteado por el municipio de Mexicali contra autoridades del Estado de Baja California, en el que a pesar de su sobreseimiento, el Máximo Tribunal consideró en la ponencia que el asunto debió plantearse como Controversia Constitucional y no en vía de Amparo; o el caso de la Controversia Constitucional 1/93 interpuesta por el municipio de Delicias, contra actos del Gobernador y el Secretaria General de Gobierno, en donde el Pleno de la Suprema Corte declaró su competencia, tomando como base el precedente del caso número 4521/90, planteado por el municipio de Mexicali. Trajeron como consecuencia la Reforma del 31 de enero de 1994.

Las controversias constitucionales son procedimientos que se plantean en forma de juicios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo facultados por la ley como actores la Federación, Los Estados, el distrito Federal y los Municipios, teniendo por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, con el argumento de que tales normas o actos no se ajustan al Marco Constitucional; o bien, en donde se reclama la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objetivo de que se decrete la vigencia o invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites en

donde los estados disienten, a fin de preservar el sistema y la estructura constitucional.

Por cuanto hace al planteamiento de la controversia constitucional en que puede ser parte el municipios, se presentan las siguientes hipótesis:

- La federación y un municipio.
- El distrito Federal y un municipio.
- Dos municipios de diversas entidades federativas.
- Una entidad federativa y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Una entidad federativa y un municipio de otra entidad, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales,

Cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los estados, o en los casos a los que se refiere los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, la resolución de la Suprema Corte que las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de, cuando menos, ocho votos. Para los casos en los que no se alcance esta votación, las resoluciones tendrán efectos únicamente entre las partes en la controversia<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos. ,p. 301 - 303.

#### **4.2.6 FACULTAD DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE**

En diferentes artículos de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, se hace referencia al municipio, en este mismo tenor el artículo 27, párrafo tercero establece que corresponde a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio colectivo, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Consecuentemente, dispone que se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a fin de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. De la misma manera, el artículo 73, en sus fracciones XXIX – C y - G, consigna que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en las materias de asentamientos humanos y de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. En ejercicio de esa atribución el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del equilibrio ecológico y Protección al Ambiente.

Finalmente, la fracción V del artículo 115 de la Constitución señala:

*V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:*

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;*

#### 4.2.7 FACULTAD DE MANDO DE LA FUERZA PUBLICA MUNICIPAL

La seguridad es un derecho del particular y una obligación del gobierno, según la Declaración francesa de 1793, en su artículo 8º., señala que la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus bienes.

La Seguridad Pública encuentra su base jurídica principalmente en el marco constitucional, como lo señalan los artículos 21 y su ley reglamentaria a los dos últimos párrafos del artículo veintiuno, publicada en el Diario oficial el 11 de diciembre de 1995, que lleva por título Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como el artículo 115, que enuncia la función de Seguridad Pública en la fracción III, inciso h).

La pena de policía se encuentra vinculada a una infracción, por contravenir a la normatividad de buen gobierno, la cual es punible en dos vertientes:

- a) La multa administrativa, la cual se define como una sanción pecuniaria, y
- b) El arresto administrativo, que es una breve reclusión o privación de la libertad, prevista en el artículo 21 constitucional.

Finalmente se debe destacar que derivado de la reforma a la fracción VII del artículo 115 constitucional, el mando de la policía preventiva en el municipio, corresponde directamente al presidente municipal, pero congruente con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, estos mandos deberán atacar órdenes del gobernador correspondiente, en los casos que, bajo su responsabilidad, considere como de fuerza mayor o de alteración grave del orden público.

#### **4.2.8 FACULTAD EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES**

Es indudable que las instituciones públicas, cumplen sus objetivos a través de personas humanas que realizan, por medio de la acción directa de la fuerza laboral que constituyen, independientemente del cargo o comisión que se desempeñe.

Así pues, encontramos que todo el personal que ejerce determinado trabajo dentro de los municipios, obedece a una relación laboral, compuesta de la prestación de un servicio personal, directo y subordinado. Considerando como única excepción la de los miembros del cuerpo edilicio que componen a los ayuntamientos, ya que éstos, cumplen un mandato constitucional sancionado por las leyes de la materia, sobre de los cuales se ejercen los controles descritos en el numeral 4.1.3. **Control Constitucional de los Ayuntamientos.**

Sin embargo, el texto original del artículo 115 constitucional, no contempló el régimen a la que deberían sujetarse los trabajos

al servicio de los municipios; sería imposible que dicho precepto lo contemplara si ni el propio artículo constitucional referente al trabajo, a saber el 123, señaló lo relativo a los trabajadores al servicio del estado, también en su texto original.

Como fue notorio en su momento, la redacción original del artículo 123 contenía XXX fracciones, pero traía como consecuencia la concurrencia para legislar en la materia laboral al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales, por lo que antes de 1929, algunos de los estados de la República, promulgaron sus leyes laborales.

Fue hasta 1929, con la reforma al artículo 73, fracción X y el primer párrafo del 123, en donde se reservó la facultad de legislar en materia laboral al Congreso de la Unión, dicha reforma desembocó en la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931, publicada el 28 de ese mismo mes y año.

No obstante esta Ley, dejó pendientes las relaciones del Estado y sus trabajadores, hubo que esperar 29 años para que el Presidente Adolfo López Mateos considerara la apremiante necesidad de regular las relaciones burocráticas, por lo que el 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma al artículo 123 constitucional, quedando su texto original con la denominación del Apartado A y su adición como Apartado B, a través del cual se regulan las relaciones de los trabajadores del Gobierno Federal.

Para los trabajadores de los estados y municipios quedaron excluidos de este nuevo apartado. Por lo que en 1983, se reformó el

artículo 123, dotando de facultades a las legislaturas de los estados, a fin de legislar en materia de trabajo de sus propios empleados, estableciendo la obligación de los municipios a ceñirse a estos preceptos locales, tomando como base de estas disposiciones estatales, el sentido del artículo 123.

Para marzo de 1987, esta definición de las relaciones laborales de los estados y los municipios, se reforzó aún más, al reformarse los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adicionando un segundo párrafo a la fracción VIII del 115, que señala que las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto por las leyes que para tal efecto expidan las legislaturas locales y sus disposiciones reglamentarias. Por su parte, el 116, en su entonces fracción V, señaló la misma redacción pero como sujetos activos los Estados.

Por último, para marzo de 1999 se reformó la fracción XIII del artículo 123, estableciendo disposiciones en materia de remoción de los trabajadores de carácter policial, aplicables en todas las instituciones desde municipales hasta el Gobierno Federal, además del Distrito Federal.

#### **4.3 RESTRICCIONES EN LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES CONFERIDAS**

Para desarrollar este numeral, es preciso comenzar analizando el artículo 115.

En la primera parte del citado artículo se señala como base de la división territorial de los estados, al Municipio Libre. Señalando al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal. Sin embargo, a pesar de tratarse de un órgano de gobierno libre, se establece la facultad de las legislaturas locales para suspender o declarar desaparecidos a los ayuntamientos, o bien para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Para la fracción II se señala los municipios tienen personalidad jurídica propia y manejarán su patrimonio conforme a la ley; así como expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, pero sujetas a sujetas a las leyes en materia municipal que para tal efecto expidan las legislaturas locales.

Para la fracción III, se establece el catálogo de funciones y servicios públicos que deberá tener a su cargo el municipio, pero hace la aclaración más adelante que tal desempeño de sus funciones o prestación de los servicios referidos, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes estatales y federales.

En lo correspondiente a la fracción IV, se faculta al municipio a administrar libremente su hacienda, pero el texto constitucional omite señalarle como autoridad fiscal, además de no dotarle de facultades tributarias, ya que esto último depende de las legislaturas locales, las cuales aprobarán los ingresos que les corresponda, a través de las leyes de ingresos

correspondientes. Adicionalmente, corresponde al mismo poder legislativo estatal, la facultad fiscalizadora sobre el ejercicio del presupuesto municipal.

Para concluir, una vez revisada la facultad laboral, para con sus trabajadores, el municipio, aun permanece indefinido, ya que se remite a lo que establezcan las legislaturas estatales tomando como base el artículo 123 constitucional, pero sin aclarar si en lo correspondiente al Apartado A o al B.

Adicionalmente al artículo 115, la Constitución Federal en diversos artículos hace mención sobre las facultades del municipio, pero en ninguna es tan clara en sus limitaciones, como lo es en el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, en el que limite la capacidad para obtener créditos, salvo en el caso de destinarse los recursos que se reciban por esta vía, a la inversión pública productiva.

#### **4.4 LA NECESIDAD DEL MUNICIPIO DE LEGISLAR EN DIVERSAS MATERIAS**

De la interpretación del texto constitucional, interpreto que en nuestro país sólo existen dos esferas de gobierno la Federación y los estados miembros.

Lo anterior lo vemos enunciado en los diversos artículos que nombran la forma en que está conformado el País, a saber, artículo 40 y.43;

ya que como se manifiesta en el propio 115, éste sólo señala la forma de organización territorial de los estados miembros de la Federación.

No obstante, existen diferentes funciones que un verdadero gobierno debe ejercer, es ahí dónde la denominación del municipio, como tal queda incompleta al negársele la posibilidad a actuar no sólo como un mero descentralizador de los servicios, sino un auténtico representante de los intereses de la comunidad a la que sirve.

La capacidad de expedir sus propias leyes para regular la actividad propia de sus órganos de gobierno, así como la de los particulares. Son algunas de las materias en las que el municipio debe ejercer la facultad legislativa en plenitud.

Si se parte de la base de considerar a los municipios como municipios de delegación, vale decir, que la ley les viene de fuera, impuesta, en calidad de entes autárquicos y no autónomos, ley que emana del órgano legislativo provincial, de tal suerte que los municipios no son gobiernos locales en *stricto sensu*, sino delegaciones locales del poder central, se destruye así la imagen de la república representativa conformada de los tres órdenes ordenamiento del federalismo: estado-nación, estado-provincia, estado-municipio. De ahí que Korn comience por reconocer en cabeza de los municipios importantes.- atentos a los principios de calificación de las ciudades según sus grados crecientes de autonomía acordes a su densidad demográfica, importancia en los servicios públicos comunales, gravitación de sus formas de vida

económica, social, cultural – el poder constituyente, la potestad de darse sus propias leyes orgánicas.<sup>47</sup>

#### **4.5 PROPUESTA DE REFORMA AL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN SEGUNDA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE LEGISLACIÓN MUNICIPAL**

Como se ha visto en el presente trabajo, la Institución Municipal ha adquirido diversas facultades y atribuciones a lo largo de las diferentes reformas constitucionales; el esfuerzo de los legisladores es evidente a fin de reforzar al Municipio, en especial los de la LVII y LVIII Legislaturas a través de las reformas de 1999 y 2001 del Artículo 115 constitucional.

Los gobiernos, para constituirse como tales, deben reunir las características que la doctrina les atribuye y estar dotados de facultades plenas, que les permitan establecer sus propios ordenamientos, garantizar su viabilidad financiera y mejorar la calidad de los servicios que prestan.

De la interpretación del Artículo 115 Constitucional se infiere que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal. No obstante lo anterior, dentro del propio artículo, se le definen sus facultades, atribuciones, funciones y servicios; los cuales, a pesar de su extensión, lo enmarcan todavía, como un ente descentralizado del gobierno estatal, más parecido a una delegación administrativa del Distrito Federal, que a un gobierno autónomo.

---

<sup>47</sup> Op. Cit. RENDÓN HUERTA. Teresita. DERECHO MUNICIPAL. Editorial Porrúa. México 1998. p. 190.

Se omite tajantemente la facultad de darse su propia ley de actividades comerciales, industriales así como las del sector servicios; las de carácter ecológico, así como de los servicios que presta; reconociéndole únicamente una facultad reglamentaria ceñida a las bases normativas que las legislaturas locales emitan.

Constantemente se crean nuevos municipios en el país, y entre los que ya existen, se presentan diferencias y coincidencias mayores: municipios rurales y municipios urbanos, municipios pequeños y municipios metropolitanos, municipios con disposiciones normativas coherentes y depuradas y municipios con normatividad deficitaria. En consecuencia, es preciso que esta institución en la que todos los mexicanos vivimos – excepto los radicados en la Ciudad de México, por el momento -, sea fortalecida con el otorgamiento de mayores facultades que la propia Constitución le provea.

Con este “reconocimiento” de la facultad legislativa, se generarán auténticos gobiernos municipales, En donde se podrá hablar de Tres Esferas o Ámbitos de gobierno reales, y en donde no se mencione al Municipio como una forma de división territorial de los estados federados. Permitiéndole que, dentro del Marco Constitucional, se autorregule a través de disposiciones normativas investidas de *imperium* dentro de su circunscripción.

A fin de lograr el planteamiento anterior, considero que es necesario reformar la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción II, párrafo segundo; considerando las últimas

modificaciones de 1999 y 2000 descritas en el presente trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 115...**

**I...**

**II...**

**Los ayuntamientos estarán facultados para expedir, de acuerdo al procedimiento establecido por las constituciones particulares y las cartas municipales que para tal efecto promulguen las legislaturas de los estados; leyes municipales, reglamentos, circulares y demás disposiciones normativas de observancia general dentro de sus correspondientes jurisdicciones; que instituyan el régimen interno, organicen la administración pública centralizada y descentralizada, regulen las facultades, atribuciones y funciones que le sean conferidas por esta Constitución y las locales, entre las que deberán contemplarse:**

- a) Las actividades ejercidas por los particulares en los ramos industrial, comercial y del sector servicios**
- b) Los espectáculos públicos**
- c) Las actividades de abasto**
- d) La planeación y operación urbana**
- e) La protección ecológica**
- f) El uso eficiente y racional, así como el cuidado del agua**
- g) La participación ciudadana, vecinal y social, y**
- h) Las demás respecto a los servicios públicos de su competencia;**

**Las Cartas Municipales que deberán expedir las legislaturas de los Estados tendrán por objeto establecer:**

- a) Las bases generales del gobierno municipal y sus órganos de administración pública y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y el gobierno estatal, la administración municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, legalidad y seguridad jurídica;**
- b) Los casos en que la continuidad demográfica de dos o más municipios del mismo estado permita la expedición de disposiciones jurídicas generales, con respeto pleno a la Libertad Municipal;**
- c) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;**
- d) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;**
- e) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere**

que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

- f) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que por su situación, demográfica, económica y cultural, sean susceptibles de subsanar su orden normativo con disposiciones reglamentarias de índole netamente administrativo y dictará las medidas pertinentes que promuevan su desarrollo.

...

Adicionalmente a esta modificación del Texto Constitucional, se deberán emitir los correspondientes artículos transitorios que regulen su aplicación y vigencia, a saber:

### **Artículos Transitorios**

**Primero.-** El presente decreto entrará en vigor ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los artículos siguientes.

Nota: Este periodo de seis meses lo considero suficiente para que se le dé la publicidad necesaria.

**Segundo.-** Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto por este decreto a más tardar en un año a partir de

su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales dentro de los quince meses siguientes a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la federación.

**En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.**

Nota:

El tiempo de año calendario es contado a partir de la entrada en vigor de la propuesta de reforma, que sumados a los ciento ochenta días de *vacatio legis*, dan un total de dieciocho meses para la adecuación del marco jurídico de los estados. Adicionalmente se otorga al Congreso de la Unión un plazo de quince meses, el cual obedece a tres periodos ordinarios del Congreso de la Unión, contados a partir de la publicación de la reforma; lapso pertinente para que se realicen las adecuaciones al marco jurídico federal tres meses antes que las modificaciones locales.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La institución municipal es fruto de la evolución que la Ciencia del Derecho y el desarrollo del Estado mantenido desde los orígenes de la civilización; y dentro de esta evolución ha pasado de ser un simple orden tribal, hasta tener bajo su custodia el desarrollo social, económico y de la vida política de grandes urbes en nuestro país.

**SEGUNDA.** Históricamente queda demostrado que el municipio es el orden de gobierno más próximo al ciudadano y que cubre sus necesidades básicas, sin embargo, a partir de 1998, empieza a cobrar auge de carácter patrimonial, lo cual trae aparejada la necesidad de crecimiento de éste, en todos los aspectos.

**TERCERA.** La Federación Mexicana está integrada por los estados miembros y los municipios que los conforman, con las facultades y atribuciones conferidas en la Constitución; no obstante, sus artículo 40, 43 y el párrafo primero del 115, señalan la conformación de la República basada en la Federación y los estados miembros.

**CUARTA.** El Orden Constitucional señala claramente las atribuciones de cada uno de sus órganos de gobierno, les establece atribuciones, facultades y el ámbito competencial de cada uno de ellos, de acuerdo a la teoría de la división de poderes.

**QUINTA.** El resurgimiento del municipio en nuestro país, por medio de la Constitución de 1917, su evolución jurídica, política y social, marcan la pauta para afrontar con nuevas propuestas, las necesidades que se presentan por la prestación de los servicios, la actividad de los particulares y su estructura administrativa.

**SEXTA.** En la actualidad existen municipios y continuidades demográficas que manifiestan una serie de complicaciones jurídicas que se generan desde su sobrepoblación, su potencial económico y el tamaño de sus estructuras gubernamentales; paralelamente, subsisten en el país, municipios cuyo desarrollo se ha quedado trunco, o bien, en el mejor de los casos, que por sus usos y costumbres, requieren que el Poder Legislativo de los estados, dicten medidas que promuevan su desenvolvimiento y su consecuente modernización.

**SÉPTIMA.** De todo lo anterior surge la propuesta concreta para que al municipio se le permita legislar, entendiendo este concepto como el proceso por el cual el órgano competente inicia discute y aprueba disposiciones normativas de carácter general, impersonal, abstracto y coercitivo; en materia de actividades industriales, comerciales, del sector servicios, de espectáculos públicos, las actividades de abasto, la planeación y operación urbana, la protección ecológica, el uso del agua, la participación vecinal, así como en los servicios públicos que presta.

**OCTAVA.** El orden constitucional no se vería alterado, en razón de que dentro de la propuesta subsiste la Supremacía Constitucional, al acotar las materias en las que tendría el municipio la facultad municipal.

**NOVENA.** De llevarse a la práctica la propuesta que esta tesis plantea, los estados la Unión, estarán integrados por municipios fortalecidos y autónomos en su orden interno, haciendo realidad la idea del Municipio Libre, con mejores perspectivas de crecimiento y desarrollo.

**DÉCIMA.** Se establece el concepto de Cartas Municipales, las cuales serán los códigos en esta materia vigentes para cada entidad, de acuerdo a sus propias necesidades y alcances.

**UNDÉCIMA.** Las legislaturas de los estados establecerán, a través de estas Cartas, los mecanismos de solución de controversias en el caso de que alguna ley de carácter municipal generara conflicto con alguna disposición de índole estatal, o bien, afecte el interés jurídico de los particulares; por lo que el Control Constitucional se ejerce a través de estos mecanismos, sin necesidad de acudir al Juicio de Garantías.

**DUODÉCIMA.** De llevarse a la práctica lo que este trabajo plantea la Federación cumplirá en mejor proporción sus objetivos establecidos en la Constitución, al robustecer las células básicas del Estado, que a su vez crean estructuras más complejas y que se conjugan en un Gobierno funcional, gracias a que cada una de las partes que lo integran, realizan planamente su labor, la cual debe resumirse en servir bien a todos los mexicanos.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. MARGADANT, S. Guillermo F., DERECHO PRIVADO ROMANO, Editorial Esfinge, 20° Edición, Naucalpan Estado de México, 1994.
2. FAYA, Viesca Jacinto, EL FEDERALISMO MEXICANO, Editorial Porrúa, 1° Edición, México 1998.
3. QUINTANA, Roldán Carlos F., DERECHO MUNICIPAL, Editorial Porrúa, , 5° Edición, México 2001.
4. OCHOA, Campos, Moisés, EL MUNICIPIO, SU EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL, Editorial Colección de Cultura Municipal, 1° Edición, México 1981.
5. COVARRUBIAS, Dueñas, José de Jesús, AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO, Editorial Porrúa, 1°Edición, México 1998.
6. JIMÉNEZ, Ottalengo Regina y MORENO, Collado Jorge, LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO, Editorial UNAM, 1° Edición, México 1978.
7. MARTINEZ, Sánchez Francisco, EL CONTROL DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, PERSPECTIVA DE UN NUEVO FEDERALISMO, Editorial Porrúa, 1° Edición, México 1998.
8. CASTRO, Melgarejo Reynaldo, TRANSPARENCIA. EN EL ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DESDE LOS

- MUNICIPIOS, PARA CONSOLIDAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, Editorial Luciana, 1° Edición, México 2001.
9. DE LA MADRID, Hurtado Miguel, ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Editorial UNAM, 1° Edición, México 1977.
  10. GUERRERO, Amparán Juan Pablo, y GUILLÉN López Tonatiuh, Editorial CIDE, 1° Edición, México 2000.
  11. ZICCARDI, Alicia, MUNICIPIO Y REGIÓN, Agenda de la Reforma Municipal en México, Editorial, UNAM, 1° Edición, México 2000.
  12. ALVAREZ, Eréndira y CASTRO, Soto Oscar, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO LOCAL, Agenda de la Reforma Municipal en México, Editorial, CESEM, 1° Edición, México 2000.
  13. M. ACEDO, Blanca, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS ELECTORALES MUNICIPALES, Agenda de la Reforma Municipal en México, Editorial, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1° Edición, México 2000.
  14. HURTADO Javier, DERECHOS POLÍTICOS EN EL ORDEN MUNICIPAL, Agenda de la Reforma Municipal en México, Editorial, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1° Edición, México 2000.
  15. M. ROWLAND, Allison, LOS MUNICIPIOS Y LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL, Editorial CIDE, 1° Edición, México 2000.

16. ARELLANO, Gault David, EL MUNICIPIO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES, Editorial CIDE, 1º Edición, México 2000.
17. RENDÓN HUERTA, Barrera Teresita, DERECHO MUNICIPAL, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México 1998.
18. TENA, Ramírez Francisco, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, 22ª Edición, México 1987.
19. SÁNCHEZ, Bringas Enrique, DERECHO CONSTITUCIONAL, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México 1998