



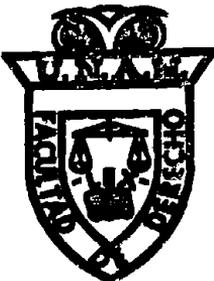
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LEGALIDAD DEL PRONUNCIAMIENTO DE  
MUNICIPIO AUTONOMO”

T E S I S  
PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MORALES QUIROZ RODRIGO

ASESOR: LIC. ADAME GARCIA JORGE CARLOS



MEXICO, D. F.

2005

m345873



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., abril 26 de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **MORALES QUIROZ RODRIGO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LEGALIDAD DEL PRONUNCIAMIENTO DE MUNICIPIO AUTÓNOMO**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

  
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO.**

Edificio Principal de la Facultad de Derecho,  
Tercer Piso, Unidad de Seminarios José  
Vasconcelos,  
Ciudad Universitaria.  
México, Distrib Federal.

Abril 11, 2005.

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**PRESENTE.**

**REF.: AVISO DE TERMINACIÓN DE TESIS.**

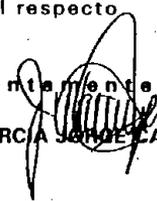
**Estimado Lic. Elias Musi:**

Por medio de la presente, le informo que el C. Rodrigo Morales Quiroz, con numero de cuenta 095182821, ha concluido la realización del trabajo de investigación de su Tesis denominada: "LEGALIDAD DEL PRONUNCIAMIENTO DE MUNICIPIO AUTÓNOMO", por lo que solicito atentamente, la revisión de dicho trabajo de investigación por el seminario a su digno cargo y de no encontrar inconveniente alguno se continué con los trámites correspondientes para la realización del examen profesional del mismo.

Solicitando, así mismo que el suscrito sea considerado para formar parte del sí nodo que ha de examinar al sustentante que ha de realizar para la conclusión de los trámites de su titulación.

Sin más, por el momento, despidiéndome con un cordial saludo, esperando sus comentarios al respecto.

Atentamente

  
ADAME GARCIA JORGE CARLOS.

*Gracias Dios Mío por haberme permitido vivir  
un día mas.  
Ayúdame hoy y siempre a hacer las cosas buenas  
lo mejor que pueda.  
Con toda mi fe te pido que guíes mis pasos por  
el Buen camino.  
Protege y cuida a mis Padres y a mis  
seres queridos que son lo mas preciado que tengo.  
Dame pensamientos positivos y ayúdame a  
llegar con éxito a la meta que me ha fijado.  
Ayúdame a dar, siempre un poco de lo bueno  
que hay en mi.  
Gracias Dios Mío porque con toda honestidad  
reconozco que siempre me has protegido y has  
sido muy bueno conmigo.*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Rodrigo Morales  
Cuifoz  
FECHA: 24 de octubre 2015  
FIRMA: [Firma]

*A Dios:*

*Que me ha permitido vivir un día más,  
y al cual espero servir, para cumplir con el motivo  
por el cual me ha permitido seguir con ustedes.*

*A Mis padres:*

*Que con su trabajo y dedicación  
es el mejor ejemplo que me ha motivado  
a seguir adelante y llegar a esta etapa de mi vida.*

*A Claudia, Juan y Julio:  
Que son parte importante  
en mis pensamientos  
y de mis sentimientos.*

*A Nadia:*

*Mujer de mi vida,  
m único amor,  
regalo tan lindo,  
que el cielo me ha dado  
como bendición.*

**AL LIC. JORGE C. ADAME GARCIA:**  
*Por toda la paciencia, enseñanzas y apoyo  
Para la elaboración del presente trabajo.*

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO:**  
*A todos sus maestros, sus enseñanzas  
su aprendizaje, y sobre todo a la formación  
que como profesionista me ha dado.*

**AL DESPACHO GARZA TELLO & ASOCIADOS:**  
*Por permitirme ser parte de su equipo de trabajo.*

*A MI FAMILIA:*

*A toda mi grande familia que me ha  
hecho pasar muchos momentos agradables,  
y que me ha brindado tanto cariño;  
y muy en especial a mi abuelo Genaro Quiroz,  
que siempre dijo que llegaría a ser alguien en  
la vida, y al cual le digo que todavía me falta  
mucho, y espero no defraudarlo.*

*A MIS AMIGOS:*

*A todos mis amigos y amigas  
que han compartido conmigo unos pocos minutos,  
que estrecharon mi mano,  
que me dieron unas palabras de aliento.*

## INDICE.

### INTRODUCCION.

4

### CAPITULO PRIMERO CONCEPTO, IMPORTANCIA Y ESBOZO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO.

1.1	Concepto de Municipio	7
1.1.1	Elementos del Municipio	11
1.1.2	Análisis a la Ley Orgánica Municipal.	24
1.1.3	Importancia del Municipio	36
1.2.	Esbozo Histórico del Municipio en el Mundo.	41
1.2.1	Grecia	41
1.2.2	Roma	45
1.2.3	España	51
1.3	Esbozo Histórico del Municipio en México.	55
1.3.1	Precolonial.	55
1.3.2	Colonial.	57
1.3.3	Independencia	59
1.3.4	Revolución.	61

### CAPITULO SEGUNDO. LA REGULACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

2.1.	La Regulación Constitucional del Municipio en México.	63
2.1.1	La Constitución de Cádiz de 1812	64
2.1.2	Decreto Constitucional de Apatzingan de 1814	70
2.1.3.	La Constitución de 1824	72
2.1.4.	La Constitución de 1836	75
2.1.5.	Reformas de 1840 y 1845	82
2.1.6.	Constitución de 1857	85
2.1.7.	Constitución de 1917	88

**CAPITULO TERCERO**  
**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONTITUCIONAL.**

3.1	Análisis Jurídico del artículo 115 Constitucional.	94
3.1.1	Reformas al artículo 115 Constitucional.	133

**CAPITULO CUARTO**  
**AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.** 155

4.1	Derecho de la Libre Determinación de los Pueblos en el Derecho Internacional.	162
4.1.1	Carta de las Naciones Unidas.	165
4.1.2	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	169
4.1.3	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.	174
4.2	Autonomía.	
4.1.	Concepto y Tipos	177
4.2.	La Autonomía Constitucional en el Derecho Comparado.	181
4.3	Legalidad del Pronunciamiento de Autonomía Municipal.	200

**CONCLUSIONES** 224

**BIBLIOGRAFÍA.** 229

## INTRODUCCION

La estructura conforme a la cual se halla constituido el Estado Federal Mexicano responde en total coincidencia, con la problemática y las necesidades surgidas de la vida social de nuestro pueblo. Así, el municipio tiene una gran importancia, como la estructura gubernamental más cercana a la población para la solución de sus necesidades y exigencias. Luego, el artículo 39 de nuestra carta fundamental, reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien, en nuestra opinión delega dicha soberanía para la protección de sus intereses, en forma de mandato en sus representantes gubernamentales (el pueblo es el mandante, el gobierno es el mandatario) y no como se cree generalmente, que el pueblo debe obedecer lo que el mandatario decida.

De tal manera el Municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social. Es el municipio el que mejor sabe sus necesidades y la manera de resolverlas. Pero ni la federación ni las entidades le dan libertad verdadera, sobre todo en ámbitos como el económico (el Congreso del Estado determina los ingresos que concederán al municipio, según lo que se supone, necesita), así como en el aspecto de la desaparición de ayuntamientos según lo cree necesario el legislativo estatal. Esto da al traste con la soberanía del pueblo, si pensamos que la revocación de mandato debería hacerse por votación directa del padrón ciudadano de cada municipio, puesto que el ciudadano es el mandante, y no el legislativo estatal.

Y, tomando en cuenta lo que establecen los artículos constitucionales 39, 40 y 115, y que a la letra señalan:

“Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El

pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Republica representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

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 siguientes bases:...”

Considerando que, en fechas recientes los pronunciamientos de distintos municipios de autodenominarse municipios autónomos; se pretende determinar con la elaboración de esta tesis la legalidad de dicho pronunciamiento.

En el presente trabajo se abordara primeramente lo referente al concepto e importancia del municipio, así como un esbozo del mismo; de tal forma que en el primer capítulo encontraremos el concepto de Municipio, los elementos del Municipio, un Análisis a la Ley Orgánica Municipal, así mismo se hablara de la Importancia del Municipio; refiriéndonos al Esbozo Histórico del Municipio en el Mundo, pasando por Grecia, Roma, España; para posteriormente referirnos al Esbozo Histórico del Municipio en México desde la época Precolonial, Colonial, Independencia y por último en la Revolución.

En la segunda parte se tratara lo relativo a la Regulación Constitucional del Municipio en México; estudiando la figura del Municipio en las diversas disposiciones constitucionales desde la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de Apatzingan de 1814, la Constitución de 1824, la Constitución de 1836, las reformas de 1840 y 1845, la Constitución de 1857, la Constitución de 1917.

Posteriormente, en el tercer capítulo realizaremos un análisis jurídico del Artículo 115 Constitucional; así como a las reformas al artículo 115 Constitucional.

Finalmente, en el último capítulo, que es el tema a estudio del presente trabajo se hará un análisis de la autonomía en el Municipio, considerando primeramente el Derecho de la Libre Determinación de los Pueblos en el Derecho Internacional, estudiando y analizando la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; para posteriormente hablar propiamente de lo que es la Autonomía, sus Concepto y Tipos; refiriéndonos también a La Autonomía Constitucional en el Derecho Comparado; para concluir con el estudio de la Legalidad del Pronunciamiento de Autonomía Municipal.

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONCEPTO, IMPORTANCIA Y ESBOZO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO

#### 1.1 Concepto de Municipio.

La palabra Municipio proviene del latín *municipium*, de *munus*, por la que se debía entender cargo, carga, oficio, deber, función u obligación de hacer algo, que junto al vocablo *capio* o *capere*, que significa adoptar o tomar.<sup>1</sup>

La voz Municipio surge como concepto jurídico, y por primera vez en Roma, proviene de *munus*, *munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho de autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar tributo, esto es un *munus*. *Munis* es quien esta obligado a las prestaciones, *municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *com munis*, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus*, *munera* o finalmente Municipio.<sup>2</sup>

Para Rendón Huerta Barrera, el Municipio “Es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”<sup>3</sup>

De lo que se puede señalar entonces que el Municipio es una sociedad necesaria Orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo a la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

Hay quien lo concibe de la siguiente forma: “el Municipio Libre Mexicano, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, esta

---

<sup>1</sup> Real Academia Española, “Diccionario de la lengua”, 22ª edición. Tomo h-z. Editorial Espasa-Calpe. España; 1992. p.

<sup>2</sup> ROBLES MARTINEZ REYNALDO, “EL Municipio”, Porrúa, México, 1993 p. 35 36.

<sup>3</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “Derecho Municipal. Porrúa. México, 1998. p. 13.

*integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno.*<sup>4</sup>

Es conveniente de una buena vez recalcar que no se puede confundir el término de Municipio con el que le corresponde al ayuntamiento. Esto lo digo porque distintos autores han pretendido designar con el término que nos ocupa para hacer referencia al gobierno de la división política de referencia.

Cabe hacer mención al concepto de Adolfo Posada citado por Rendón Huerta y que señala que *lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad, el Municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de vecindad.*<sup>5</sup>

Después de haber comparado distintas definiciones del municipio, Quintana Roldán nos brinda su propia definición, misma que a la letra se cita: *“El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”*<sup>6</sup>

Gabino Fraga por su parte señala que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción determinada<sup>7</sup>; por otro lado Daniele Dehouve sostiene la hipótesis del regreso al Municipio, cuya génesis parte de la etapa de la posguerra; tras el desmantelamiento

---

<sup>4</sup> Autor corporativo, “El Municipio mexicano”. Centro nacional de estudios municipales de la Secretaría de Gobernación, México 1985, p. 211

<sup>5</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “Derecho Municipal. Porrúa. México, 1985. p. 140

<sup>6</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. “Derecho municipal”, Porrúa. México; 2000. p. 6.

<sup>7</sup> ROBLES MARTINEZ REYNALDO, “EL Municipio”, Porrúa, México, 1993 p. 141

de la URSS, la guerra de la ex Yugoslavia, las fronteras internas en distintos países de Europa cambiaron radicalmente.

México no estuvo ajeno a estos cambios geopolíticos, pues nuestra división territorial también está en proceso de redefinición. En su opinión, tal situación se debe a que varios de los cambios políticos se dan desde el ámbito municipal, y consecuentemente. Promueven transformaciones de la organización interna y de los deslindes de los Municipios.

Algunos factores internos también han impactado en la estructura y organización del Municipio mexicano, tales como, la aparición de un tercer partido fuerte (De la Revolución Democrática), que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se implementó el Programa Nacional de Solidaridad, mismo que se ha venido siguiendo bajo nuevos nombres, pero cuyo fondo es el mismo, la entrega de ayuda a las personas que pertenecen a los Municipios más pobres del país; la reforma al sistema electoral mediante la creación del Instituto Federal Electoral<sup>8</sup>; el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional<sup>9</sup>, el término de un gobierno de partido hegemónico y la alternancia en el Poder político que se alcanzó a partir de 1997 en el Congreso General de la República, y en el año 2000 en la Presidencia de la República.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr.- La reforma constitucional de 1989 llevada a cabo a varios artículos, dispuso en su numeral 41, lo siguiente: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la Ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal." **GONZÁLEZ DE LA VEGA**, René, "Derecho penal electoral", 5ª edición. Porrúa. México; 2001. p. 24.

<sup>9</sup> Hay quien sostiene que los dirigentes del EZLN como gente que no precisamente pertenece a las comunidades indígenas, quienes se expresan con un lenguaje articulado, coherente y de gente preparada, de dónde surgieron las siguientes interrogantes ¿De donde salieron las armas, los uniformes y la preparación logística?, ¿quienes están detrás del movimiento armado, cuales son sus verdaderas intenciones? Cfr.- Varios autores.- Chiapas. "La guerra de las ideas", México; 1994. Pp. 41 y 42. Los gobiernos Federal y local habían tenido tan abandonadas ciertas regiones de la república – no solamente Chiapas- que se pudo dar un movimiento política armado de tales características sin que a ciencia cierta conocieran sus orígenes ni las verdaderas intenciones de los dirigentes. **TREJO DELARBRE**, Raúl, "Chiapas. La comunicación enmascarada. Los medios y el pasamontañas", Editorial Diana. México; 1994. P. 132.

<sup>10</sup> Cfr.- **GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel. "El presidencialismo." UNAM, México, 1986, pp. 3-4. El autor desarrolla el tema del presidencialismo mexicano, como una forma tiránica de ejercer el sistema presidencial de gobierno, en el que el titular del Poder Ejecutivo Federal cuenta con facultades constitucionales y metainstitucionales que le permiten el ejercicio central del poder. **Daniel Cassio Villagas** afirmó que las dos principales características del sistema político mexicano eran: Un Poder Ejecutivo con facultades excepcionalmente amplias, y la existencia de un partido político oficial predominante. **COSSIO VILLEGAS**, Daniel, "El sistema político mexicano", P. 21 y **BECERRA**, Ricardo. "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas." Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 202

El autor se pregunta, cuales fueron las consecuencias de los cambios señalados a nivel municipal, y se responde de la siguiente manera. *“Se puede afirmar que a la adopción del multipartidismo como a la llegada de los apoyos financieros tuvieron fuertes consecuencias en la base de la jerarquía político-administrativa mexicana (es decir, el Municipio) en donde a la vez se vota y administran recursos financieros. En efecto, se ha calculado que la apertura política tiene sus mayores efectos en el ámbito municipal.”* Se basa para tal afirmación en que para el año de 1988, del total de ayuntamientos del país 65 ayuntamientos ya no pertenecían al PRI y años más tarde llegarían a la cifra de 650. Y toda vez que en el Municipio se están produciendo los mayores cambios en el ejercicio del poder local, es de sumo interés para los dirigentes de los partidos políticos.<sup>11</sup>

Relacionados con los cambios a que se ha hecho referencia, se escuchan voces que hablan sobre la redefinición territorial de México, ya que en distintos estados del país, principalmente del sureste han surgido nuevos Municipios en donde se agrupan distintas comunidades y grupos étnicos, tal es el caso del Municipio de Ocosingo en Chiapas, que se conforma por nueve Municipios autónomos. Algo similar ocurrió en Guerrero, alrededor del año de 1989 en donde hicieron su aparición los partidos de oposición en las elecciones municipales, dando lugar a la conformación de un nuevo Municipio autónomo llamado “Acatepec” legalizado en el año de 1993. Otro caso es el de Rancho Nuevo de la Democracia, que en su momento agrupó a más de 30 comunidades mixtecas, amuzgas y nahuas, pertenecientes a tres Municipios distintos, con la finalidad de crear un Municipio autónomo. La propagación de éste fenómeno a lo largo y ancho de todo el territorio nacional dio origen a que se formulara el término “remunicipalización”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> DEHOUE, Daniele, “Ensayo de geopolítica indígena. Los Municipios tlapanecos”, CIESAS y Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2001. pp. 23 y 24.

<sup>12</sup> DEHOUE, Daniele, “Ensayo de geopolítica indígena. Los Municipios tlapanecos”, CIESAS y Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2001. p. 25.

El federalismo mexicano se ha concebido eternamente de lo alto a lo más bajo; es decir, primero se vela por los intereses de las autoridades federales y al último por el municipio. En la realidad política mexicana el municipio constituye la célula básica, pero al mismo tiempo parecía ser invisible a los intereses de los partidos políticos, ya que el poder se ejercía desde la presidencia de la república, por encima del Poder Legislativo, con el control sobre el Judicial, por encima de los gobernadores de los estados y consecuentemente, por encima de los presidentes municipales y los ayuntamientos que presiden.

La democracia ha significado, para nosotros, la distribución del poder entre las tres principales fuerzas políticas, quienes concomitantemente son gobierno y oposición. El PRI, el PAN y el PRD disfrutaban del ejercicio del poder a nivel estatal y municipal, por lo que ahora tienen gran importancia, incluso más que la presidencia de la República, ya que una de las condicionantes para el ejercicio del poder central es que las células estén encabezadas por miembros de un mismo partido político, tal y como aconteció durante medio siglo.

### **1.1.1 Elementos del Municipio.**

Los elementos fundamentales que toma en cuenta la doctrina son el territorio, población y gobierno, aunque hay quien le agrega el patrimonio, pero en el supuesto de que se considere a éste último, entonces habrá de tomarse en cuenta la personalidad jurídica. Otros opinan que los elementos son: el territorio, la población y el poder.

Personalmente considero que al ser el municipio la célula política del Estado, entonces comparten los mismos elementos, solo que en una escala inferior, motivo por el cual concluyo que los elementos que conforman al municipio, son tres

fundamentales: Territorio, población y gobierno, sin que incluya la soberanía, porque además de ser un término de difícil conceptualización, hoy en día su idea se ha transformado para ubicarse dentro de las relaciones interestatales, dado que hoy en día no se concibe la idea de la autonomía y autosuficiencia del Estado. A continuación habré de explicarlos:

**Territorio**- Es el elemento físico sobre el cual los grupos sociales realizan sus actividades; en donde sus autoridades ejercen su jurisdicción. Pero, desde el punto de vista sociológico, los hombres tienen conciencia de su proximidad, de su pertenencia a un espacio físico dentro del cual se vinculan entre sí. Las sociedades primitivas, como la horda, la tribu y el clan son grupos incipientes que se asentaron en un territorio específico, víctimas de las exigencias de la tierra, para trabajarla y vivir de ella.

Dentro de la distinción de los grupos que se forman teniendo como un común denominador, el territorio, está el “pueblo”, al que Adolfo Posada denomina “Municipio histórico”, que se caracteriza por ser una agrupación que se asienta dispersa en un mismo territorio. Sin embargo, la idea que nos hace pensar el pueblo es difusa, y por ello, en ocasiones entendemos a los asentamientos humanos de índole rural, la aldea como una comunidad antigua, comunidades comerciales de tipo rural, e incluso, las grandes ciudades, las metrópolis.

El municipio es heterogéneo en cuanto a su calidad y cantidad de pobladores,, igualmente su aspecto y tamaño territorial varía en todos los casos, por lo que ninguno de éstos elementos nos podría acercar a definirlo de manera nítida.

El territorio es un elemento fundamental para la propia existencia del municipio, y según los tratadistas de la materia existen tres sistemas para catalogar la división territorial, siendo estos:

- El sistema geométrico o francés;
- El sistema natural o suizo; y

- El sistema mixto o inglés.

El primero de los citados surge con motivo de las ideas enciclopedistas e individualistas propias de los franceses de siglo XVIII y XIX. Este sistema suprimió cualquier forma de asociación que se interpusiera entre el Estado y el individuo, quien era el principal objeto de tutela y de protección. Con una gran influencia ideológica, se concibió la supremacía de la Ley como expresión de la voluntad del pueblo, y que dio origen a un sistema en el cual se considera que el Estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división de su territorio según las necesidades de la administración pública, sin que para ello se deba considerar las formaciones naturales. La Revolución francesa eliminó la antigua forma en que se dividía el territorio en ciudades y municipios, estableciendo una nueva división en Departamentos, Distritos y Comunas.

El sistema Suizo es el que se basa en el Municipio. A diferencia del anterior, la división del territorio debe respetar el aspecto topográfico y la tradición histórica. En tal virtud, clasifica a los municipios en urbanos, rurales y mixtos.

En el sistema inglés el estado puede adoptar cualquiera de los dos criterios citados. Se trata de una tesis ecléctica en la que se pondera el aspecto natural e histórico, sin perjuicio de la comodidad de la administración pública para dividir su territorio de la manera en que mejor convenga.

Además de los anteriores, *Efrén Córdova* propone un cuarto sistema, al que ha denominado "racional", mismo que expone en los siguientes términos: *"...que tendría por principio rector el de distribuir los distintos grados y manifestaciones de la organización política en forma que se corresponda con el adecuado desenvolvimiento de sus objetivos y capacidades. Los elementos históricos, geográficos y tradicionales serían así debidamente ponderados y valorados, pero ajustándolos al imperativo de responder a las necesidades actuales e introduciéndoles cuantas alteraciones demanden las realidades de hoy y aún las perspectivas de desarrollo futuro. Sería así, en todo momento una consideración*

racional y lógica que tomará en cuenta los factores físicos, poblacionales, económicos, administrativos, etc, y se vertebrará conforme a principios de general aplicación, la que presidiría la inserción de un Municipios en el ámbito territorial de un país, así como la fijación de los límites de su jurisdicción. Ni el respeto fetichista al pasado, ni la aceptación incondicional de los que de erróneo o futuro pudiera haber en él, sería lo prevalectente, sino la apreciación –sobre la base de una comunidad de intereses- de las funciones políticas y administrativas asignadas al órgano local y de las posibilidades de cumplir las mismas.”<sup>13</sup>

En relación al territorio municipal, José Boza Moreno escribe: “El territorio nacional tiene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios... Los polígonos municipales los determina el Estado Nacional. En efecto: El Estado nacional es la única autoridad que tiene jurisdicción para fraccionar el territorio de la nación en polígonos municipales y modificarlos por medio de sus poderes Legislativo y Ejecutivo.”<sup>14</sup>

En la óptica de Arnoldo Sehwerert Ferrer “Uno de los elementos integrantes del Municipio es la extensión territorial. Sin territorio no puede haber municipio, de ahí que se haya dicho que el Municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente.”<sup>15</sup>

Una concepción que mucho me agrada es la que nos brinda el jurista argentino Antonio María Hernández, para quien “El territorio configura el supuesto físico del Municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual se ejerce él mismo su poder político.”<sup>16</sup>

El problema territorial se hace patente cuando de un Estado Federal se trata, pues el territorio municipal se encuentra inmerso dentro de una entidad federativa, y esta a su vez está dentro de la federación. Y si entendemos por territorio el ámbito

---

<sup>13</sup> CORDOVA, Efrén, “Curso de Gobierno Municipal”, Río Piedras, Editorial de la Universidad de Puerto Rico p, 41.

<sup>14</sup> BOZA MORENO, José, “El derecho en el doble orden doctrinal y legal”, pp, 31 y 32

<sup>15</sup> SEHWERT FERRER, Arnoldo, “Curso de derecho municipal”, Maracaibo, Universidad de Zulia, p, 175.

<sup>16</sup> MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, “Derecho municipal”, Vol 1.p, 172.

espacial tridimensional en donde tienen validez las normas jurídicas, entonces las normas federales tendrán vigencia y validez en la totalidad del territorio nacional, excluyéndose por razón de la materia frente a las normas estatales y las municipales. Las normas estatales tendrán validez y aplicación dentro de su propia demarcación, y lo mismo ocurre con las de carácter municipal, atento a lo dispuesto por los artículos 73, 115 y 124<sup>17</sup> de la Constitución General de la República.

Quintana Roldán afirma que sin duda alguna, la autonomía territorial del Municipio se ha consolidado con el texto de las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional, cuya reforma se dio el 23 de diciembre de 1999, quedando su texto tal y como sigue:

*“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;*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

---

<sup>17</sup> Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

*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;*

*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.”*

Las anteriores facultades son reguladas con mayor detenimiento por Leyes federales, estatales y municipales, para que de manera coordinada crezcan los asentamientos humanos, principalmente. Sin embargo, el número y la extensión territorial de los municipios no es homogénea en los distintos países de la comunidad internacional, y en el caso de México, las entidades federativas tampoco cuentan con un criterio homogéneo para su formación. Así, mientras en el Estado de Tlaxcala se puede advertir un promedio por Municipio de 91.2 Km<sup>2</sup>, Baja California cuenta con un promedio territorial de 17, 480.02 Km<sup>2</sup>. Por lo que hace al aspecto cuantitativo, mientras que Oaxaca tiene 570 municipios, Quintana Roo tiene 8.<sup>18</sup>

Sin lugar a dudas, muchos factores son los que concurren para que en un país o en una entidad federativa se divida su territorio en indeterminado número de municipios, entre los cuales se pueden citar: factores de poder, historia, costumbres, los grupos étnicos, conveniencia para la administración pública, etc.

**Población**- Desde el enfoque sociológico, se entiende por población al grupo variable de personas asociadas o relacionadas de una forma más o menos permanente que comparten una zona geográfica específica, y que tienen entre otros vínculos, los culturales, políticos, sociales que les permite ser diferenciados de otros grupos poblacionales.

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, actualizado hasta mayo de 2000.

La idea de Reynaldo Robles en torno a la población municipal es profunda y la considero cierta, pues textualmente expone: *“Que el Municipio como célula de organización del Estado requiera una población. Pero eso no le basta, sino que requiere una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo pasado histórico común, las tradiciones, los lazos consanguíneos, la religión, la educación e inclusive la alimentación y el vestido. El Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia; por esto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad y de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, es indispensable una amplia identificación entre la población del municipio, la cual, par no solo ser un agregado humano, requiere estar organizada en una asociación de vecindad.”*<sup>19</sup>

Coincido con la opinión de tal distinguido jurista en que la población no solo debe ser considerada un conglomerado humano, sino que además es indispensable la solidaridad de grupo, los vínculos que les unen a unas personas con las otras y compartir intereses comunes. La población como elemento inherente al Municipio constituye el fin último de la actividad institucional, en virtud de que no nos podemos imaginar un Municipio carente de población; este dejaría de tener sentido a no ser que se encamine a la satisfacción de los intereses colectivos.

Usualmente la legislación prevé un mínimo de habitantes para que se pueda establecer un Municipio; este mínimo varía de país en país, e incluso dentro de un mismo Estado Federal, las entidades que lo componen pueden prever en su propia regulación diferencias notables. Así como en Honduras se prevé un mínimo de cien habitantes, en los Estados de Alabama y Minnesota (entidades pertenecientes a los Estados Unidos de Norte América) el mínimo es de veinte mil habitantes. Este criterio esta fuertemente influenciado por la densidad de la población del lugar de que se trate así como depende de su desarrollo económico.

---

<sup>19</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *EL Municipio*, Porrúa, México, 1993 p 69 y 70.

Una nota que caracteriza al Municipio es la vecindad de sus pobladores; es decir, el grupo humano que lo compone debe estar dentro de un territorio reducido a fin de que se logre la cohesión necesaria que permita su desarrollo en todos los sentidos. Precisamente el contacto vecinal genera necesidades espaciales, así como problemas de distinta naturaleza, por lo que para atenderlas y resolver estos ha sido indispensable lograr una organización jurídica, denominada Municipio, que encuentra a sus órganos de autoridad en el Ayuntamiento.

Desde un punto de vista de carácter legalista, se puede señalar que la población de un Municipio reviste distintas calidades. Entre estas categorías poblacionales se pueden citar y distinguir la de: habitante, transeúnte, vecino y ciudadano. Por lo que hace a los dos primeros no tienen gran relevancia jurídica para el derecho municipal, circunstancia que les distingue de los últimos dos citados, en virtud de que sobre ellos recae la actividad municipal. El ciudadano el vecino o domiciliado son pobladores que habitualmente radican en el Municipio, con la salvedad de que el ciudadano tiene la aptitud jurídica de ejercitar sus derechos políticos en torno al Municipio, mientras que para ser vecino no se requiere ser ciudadano.<sup>20</sup>

Sostengo la idea de una posición equilibrada respecto a elemento cuantitativo de la población, toda vez que un municipio con pocos habitantes podría carecer de la infraestructura necesaria que permita satisfacer las necesidades colectivas de nuestro tiempo, como por ejemplo la creación de una gran industria, contar con alguna sucursal bancaria, escuela de nivel básico, al menos una tienda donde puedan adquirir insumos de primera necesidad, servicio de energía eléctrica y telefonía, un hospital o clínica para atender a sus enfermos. En éste sentido *Salvador Valencia Carmona* escribe: *“Es pues indiscutible que para que los entes municipales no tengan una consistencia lánguida y artificial, deban contar con una cantidad importante de residentes que sean el fundamento vital de ellos.”*<sup>21</sup> Por otro lado, se encuentran los Municipios que se encuentran en las metrópolis que tienen exceso

---

<sup>20</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. pp. 167 y 168

<sup>21</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, “Derecho municipal”, UNAM y Porrúa. México; 2003. p. 27.

de población, y en ocasiones aunque tienen infraestructura no es suficiente para satisfacer las necesidades de todos sus habitantes, aunque también se debe resaltar la falta de organización, preparación, disposición y un servicio civil de carrera de las autoridades municipales, quienes constantemente son cambiadas y por lo tanto improvisan en la toma de decisiones en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo con las Leyes municipales, bandos de gobierno y demás disposiciones reglamentarias, los pobladores de los Municipios tienen, entre otras, las siguientes obligaciones:

- Inscribirse en el padrón municipal;
- Contribuir a los gastos públicos municipales;
- Prestar auxilio a las autoridades cuando sean requeridos para ello;
- Aceptar los cargos de elección popular municipal;
- Cooperar en la construcción y reconstrucción de obras públicas municipales;
- Participar con las autoridades municipales en la restauración del medio ambiente, así como en la prevención de su deterioro.

Además, gozan de las siguientes prerrogativas:

- Las personas físicas y morales domiciliadas, serán preferidas, en igualdad de circunstancias, para el desempeño de cargos y comisiones públicas, en el otorgamiento de contratos, y concesiones municipales;
- Ejercer el voto para la elección de las autoridades municipales;
- Ser elegidos por sus vecinos para el desempeño de cargos populares a nivel municipal, siempre y cuando reúna los requisitos de Ley;
- Reunirse para tratar los asuntos políticos municipales;
- Denunciar las irregularidades que advierta dentro de la Administración Pública Municipal;

- Gozar del derecho de referéndum y voto popular cuando los ordenamientos municipales así lo dispongan.<sup>22</sup>

**Gobierno**- Denominado ayuntamiento, se compone de una serie de servidores públicos, algunos de los cuales deben su nombramiento a las urnas, mientras que otros son designados directamente para el ejercicio de alguna encomienda. Cabe señalar que el órgano de gobierno municipal puede revestir distintas formas, además de que sus miembros pueden recibir distintos nombres. Por ejemplo, puede tratarse de órganos duales conformado por el alcalde y el Concejo.

El gobierno municipal, sin importar el sistema que adopte para el cumplimiento de sus funciones, debe cumplir con dos principios fundamentales, a saber: El principio democrático, que consiste en la participación de la población en la designación de sus funcionarios municipales, y el principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y eficiente administración de los recursos materiales y humanos con que cuenta el gobierno municipal.

El sistema de gobierno por comisión consiste en depositar la función gubernamental en un cuerpo colegiado de individuos que guardan entre sí la misma jerarquía, y quienes deben deliberar para emitir sus resoluciones. Con frecuencia ocupan la presidencia del órgano de manera rotativa. Fue en los Estados Unidos de Norteamérica, donde por primera vez se adoptó este sistema de gobierno municipal, allá por el año de 1901. Este modelo de gobierno no ha tenido grandes resultados en la práctica, en virtud de que no se adecua a las necesidades de la sociedad moderna, se le ha calificado de utópico, que incluso, ha dejado de tener vigencia en el país que se le concibió.

También existe el Gobierno Municipal que se conforma por un Alcalde y un Consejo; que ha encontrado mayor aceptación en distintos países del mundo, y consiste en depositar el Poder Municipal en dos órganos totalmente distintos. El

---

<sup>22</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. pp. 170 y 171

Alcalde reviste el carácter de órgano Ejecutivo, mientras el Consejo, Junta o Cámara Municipal es un órgano deliberante. Es bien importante señalar que entre los órganos de gobierno no puede ni debe haber interferencias, ni tampoco confusiones, por lo que tan solo debe existir colaboración entre los mismos. Este sistema de gobierno municipal ha sido adoptado en Brasil y Venezuela, España, Colombia y Perú.

El sistema de gerente es típico de los Estados Unidos de Norte América en donde la función gubernamental se delega a un técnico experto en la administración Pública Municipal. Una vez que ha sido nombrado este, tiene la facultad para nombrar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. Tiene el control completo de su administración, aunque reporta al Consejo los asuntos de mayor trascendencia en la municipalidad. En la opinión de *Quintana Roldan*, en este sistema se pretende aplicar a la Administración Municipal las técnicas administrativas propias de las corporaciones mercantiles. Este sistema al igual que de comisión cayo en desuso, dando paso a la adopción del modelo dual.

Existen otras formas de Gobierno Municipal, en donde el poder se concentra en un solo individuo, propio de los regimenes autoritarios y dictatoriales. Un país que adopto este sistema fue Italia.

Si tratáramos de encuadrar el sistema de Gobierno municipal mexicano en alguno de los citados, el Ayuntamiento pudiera caer dentro del sistema de Comisión, aunque con sus propias particularidades. El fundamento constitucional de esta afirmación lo podemos encontrar en la Fracción I del Art. 115, precepto que delega las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado llamado Ayuntamiento. Sin embargo, en nuestro sistema de Comisión, los miembros del Ayuntamiento no tienen la misma jerarquía, pues su status esta bien diferenciado, ya que existe un Presidente, Regidores y Síndicos con funciones específicas y distintas. El sistema del Ayuntamiento no puede caer en el sistema dual, porque los miembros del Ayuntamiento no dividen sus funciones en ejecutivas y legislativas. Los Regidores, que serían los integrantes del presunto Consejo deliberante,

desempeñan funciones de distinta naturaleza, tales como las administrativas y ejecutivas. Frecuentemente, cuando el Presidente Municipal se ausenta es suplido por los Regidores en un determinado orden.

El Ayuntamiento puede ser definido bajo los siguientes términos *“Es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente uno o mas síndicos y el número de regidores que establezcan las Leyes respectivas de cada Estado”*.<sup>23</sup>

Entre las principales funciones y competencias del Ayuntamiento están: Representar a la corporación municipal; conducir y dirigir las actividades municipales dentro del marco legal; velar por el cumplimiento cabal de la Constitución General de la Republica y la Constitución local en el ámbito de su jurisdicción; dictar las disposiciones que sean necesarias para garantizar el orden y seguridad dentro del Municipio; encabezar actos protocolarios que señale el calendario oficial; nombrar al secretario al Tesorero y demás funcionarios de la Administración Publica Municipal; nombrar a los Delegados o Agentes Municipales, o en su caso, llamar a elecciones para tal efecto; celebrar convenios con las autoridades de las otras dos esferas de gobierno; proponer los cambios de la división territorial dentro del propio Municipio; intervenir en el procedimiento de expropiación de bienes privados cuando se considere necesario por alguna causa de utilidad publica para la municipalidad; auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las Leyes de esta índole dentro de su demarcación; presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del Presidente Municipal y el Síndico, las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; rendir informe a la ciudadanía sobre el estado que guarda La Administración Publica Municipal.

Entre las funciones de naturaleza legislativa están las siguientes ejercer la facultad de iniciativa ante las legislaturas de los Estados; participar en los procesos de

---

<sup>23</sup> Ibid. p. 205

modificación de las Constituciones locales en los términos que así lo dispongan las Leyes; expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro del Municipio.

Las funciones administrativas son copiosas, entre las que se destacan: La organización de sus propia estructura administrativa; conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos; concesionar los servicios públicos municipales en términos de Ley; crear o suprimir órganos desconcentrados o descentralizados para municipales, con la autorización del Congreso Local.

Además tiene funciones financieras y fiscales, tales como: Formular anualmente el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que habrán de ser remitidos al Congreso Local; administrar su patrimonio y su hacienda<sup>24</sup> en los términos de las disposiciones conducentes; controlar y dar seguimiento ala correcta aplicación del presupuesto autorizado; cobrar las contribuciones que le sean autorizadas; imponer las sanciones económicas que la Ley les autorice.

Entre las facultades de Policía están: Otorgar licencias y permisos en distintas materias; velar por el cabal cumplimiento de las disposiciones municipales; amonestar o sancionar a los infractores de las Leyes municipales; organizar y supervisar los cuerpos de seguridad pública municipal.

En algunos Estados de la Republica se prevé la jurisdicción municipal, otorgando a sus Jueces la facultad para resolver asuntos de cuantía menor.<sup>25</sup>

El gobierno municipal, los servicios que éste presta a sus pobladores y la cercanía de sus autoridades a los gobernados son factores que nos deben hacer pensar sobre el papel fundamental que se le debe otorgar a ésta esfera de gobierno, y reflexionar

---

<sup>24</sup> El patrimonio y la hacienda son conceptos vinculados pero que no se deben confundir, ya que dentro del primero se encuentran el conjunto de bienes, derechos e inversiones que son propiedad del municipio, mientras que en el segundo concepto están inmersos los ingresos, egresos la deuda pública y el patrimonio municipal.

<sup>25</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. pp. 207 a 209

sobre nuestro postulado federal virtual y el que realmente se vive en la realidad. Tal y como lo afirma *Valencia Carmona*, el gobierno municipal requiere de cierta autonomía, que el Estado debe reconocerle y asegurarle, pero sin que ello signifique que las comunas se conviertan en entidades autárquicas y desvinculadas del poder central<sup>26</sup>, pues se trata de un engrane indispensable para el buen funcionamiento del federalismo mexicano, que debe ser compatible con las necesidades y exigencias de los gobiernos estatales y del gobierno Federal. Cuando tan solo uno de los engranes no funciona adecuadamente, la maquinaria, del estado se ve afectada.

### **1.1.2 Análisis de la Ley Orgánica Municipal.**

En primer lugar cabe hacer mención que la mayoría de los Estados de la Republica cuentan con una Ley Orgánica Municipal y solo como referencia se hará mención a la fecha de elaboración de cada Ley Orgánica dependiendo de la entidad federativa.<sup>27</sup>

Aguascalientes, [Aguascalientes]. Con 11 municipios y con su Ley Orgánica del 30 de octubre de 2000 y con 86 Artículos. Y que en su primer artículo establece que el Municipio Libre, investido de personalidad jurídica propia, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política Local, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.

Baja California, [Mexicali]. Contando con 5 municipios, este es un caso especial ya que propiamente no cuenta con una Ley Orgánica para todos los municipios, sin embargo cuentan con diversos acuerdos y reglamentos que le son aplicables solo a algunos municipios, de tal forma que podemos encontrar el acuerdo para la creación del Consejo Municipal de Atención al Migrante, del municipio de Tijuana,

---

<sup>26</sup> Cfr.- VALENCIA CARMONA, Salvador, Op. Cit. p, 28.

<sup>27</sup> Las fechas señaladas, así como la información que se establece en este apartado fueron consultadas en el sistema de Consulta legislativa Summae Jurídica, México 2004.

Baja California, del 16 de agosto del año de 1999, el acuerdo que crea el Instituto Municipal de la Mujer (IMMUJER); acuerdo que crea Instituto Municipal del Deporte y Recreación de Ensenada B.C.; el Bando de Policía y Buen Gobierno para el municipio de Mexicali, Baja California; Reglamento de Cementerios para el Municipio de Playas de Rosarito; Reglamento de la Administración Pública del municipio de Mexicali, Baja California.

Baja California Sur, [La Paz]. Con 5 Municipios, este Estado como el anterior cuenta diversas disposiciones tales como el acuerdo que crea el subcomité regional para el desarrollo del municipio de Loreto; así como con una Ley Orgánica Municipal que se aplica a toda la entidad, en el artículo 2 de dicha Ley se establece que Los Municipios del Estado estarán organizados y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley, en lo interno se regirán por sus propios Bandos y Reglamentos Municipales, que se ajustarán a los principios establecidos en la Constitución Federal, en la del Estado y en esa Ley, del 19 de abril de 1994.

Campeche, [Campeche]. Con 11 Municipios y con una Ley Orgánica de 98 artículos del 28 de junio del 2000. Y que en su artículo primero establece que la base de la Organización Política y Administrativa y de la División Territorial del Estado de Campeche, es el Municipio libre.

Chiapas, [Tuxtla Gutiérrez]. Contando con 118 municipios y con una Ley con 99 artículos del 24 de octubre 2000. Que en su artículo 2 establece que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Chiapas. Los municipios constituyen entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por consiguiente, son sujetos de derecho y obligaciones, autónomos en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

Chihuahua, [Chihuahua]. Con 67 Municipios, esta entidad cuenta con el Código Municipal del estado de Chihuahua, en este Código, se contienen las normas a que

se sujetará la organización interior del ayuntamiento y el funcionamiento de la administración pública municipal en el Estado de Chihuahua, reglamentando las disposiciones relativas a los Municipios, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado, de fecha 5 de Julio del año 2002.

Coahuila, [Saltillo]. Contando con 38 municipios y con un Código Municipal para el Estado del 13 de octubre del año 2001 que en su artículo 4 establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, este código asegura al municipio el derecho de intervenir en todos los asuntos que afecten directamente el ámbito de sus intereses colectivos, atribuyéndole las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a su capacidad de gestión, y de conformidad con los principios de descentralización y de proximidad de la gestión respecto de los ciudadanos.

Colima, [Colima]. Con 10 municipios y con la Ley del Municipio Libre del estado de Colima, con 135 artículos del 30 de marzo del año 2001 y que en su artículo 2 establece que el Municipio Libre es una institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, cuya finalidad consiste en promover la gestión de sus intereses, proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar los servicios básicos que ésta requiera. Estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su régimen interno y con libre administración de su hacienda. Asimismo, tiene la potestad para normar directamente las materias, funciones, procedimientos y servicios de su competencia así como para establecer órganos de gobierno propios. Se reconoce la heterogeneidad de los municipios del Estado, lo que deberá reflejarse en su autonomía para conducirse y realizar sus acciones de gobierno en relación a sus condiciones y necesidades.

\*El Distrito Federal es un caso especial ya que propiamente no es un estado lo que ha ocasionado múltiples disputas que más que otra cosa son de orden político al

ser la sede de los poderes federales contando con 16 delegaciones políticas que hasta el momento no pueden ser considerados municipios.

Durango, [Durango]. Contando 39 municipios y con una Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango de fecha 11 de mayo del año de 1999, con 213 artículos y que en su artículo 2 establece que el municipio, constituido por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio, administrado por un ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes, es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración.

Estado de México, [Toluca]. Contando con 122 municipios y con su Ley de fecha 2 de marzo de 1993 y con 170 artículos establece en el segundo párrafo del primer artículo que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Guanajuato, [Guanajuato]. Con 46 municipios, el 6 de julio del año 2001 establece su Ley Orgánica Municipal con 99 artículos y que en su artículo 2 establece que El Municipio libre es una institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda.

Guerrero, [Chilpancingo]. Con 77 Municipios, con su Ley Orgánica del 2 de enero de 1990 con 285 artículos, y que en su artículo 3º establece que los Municipios del Estado de Guerrero están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y

con libre administración de su hacienda, recursos y servicios destinados a la comunidad, sin más límites que los señalados expresamente en las Leyes aplicables.

Hidalgo, [Pachuca]. Contando con 84 municipios, el 4 de Abril del 2001 establece con 185 artículos su Ley Orgánica la cual establece en su artículo primero que el Municipio Libre de acuerdo con lo establecido en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es una institución de orden público constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio determinado, autónoma en su régimen interior, gobernada por un Ayuntamiento y con libre administración de su hacienda.

Jalisco, [Guadalajara]. Contando con 124 municipios el 23 de septiembre de 1999 con 145 artículos elabora su Ley Orgánica Municipal y que en su artículo primero establece que El Municipio libre es la base de la organización política y administrativa y de la división territorial del Estado de Jalisco. Es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio; autónomo para su gobierno interior y para la administración de su hacienda; con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado, y en esta Ley.

Michoacán, [Morelia]. Con 113 municipios el 28 de diciembre del año 2001 realiza una Ley de 167 artículos y que establece en su artículo 2 que 1 Municipio Libre es una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno, se constituye por un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, gobernado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes.

Morelos, [Cuernavaca]. Contando con 33 municipios y con una Ley de 200 artículos de fecha 29 de agosto del 2000, determinando en su artículo 2 que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; constituye una entidad pública con personalidad jurídica,

por consiguiente es susceptible de derechos y obligaciones, debiendo manejar su patrimonio conforme a la Ley.

Nayarit, [Tepic]. Teniendo 20 municipios en su territorio y una Ley municipal de 267 artículos de fecha 16 de mayo del 2001 determina en su artículo segundo que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del estado, investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuevo León, [Monterrey]. Contando con 51 municipios, propiamente no cuenta con una Ley Orgánica municipal, sin embargo en su artículo 118 de su constitución establece que Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos 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 otorga esa Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado. La Administración Pública Municipal se conformará y organizará según determine la Ley respectiva.

Oaxaca, [Oaxaca]. Siendo el estado con mas municipios en todo el país teniendo 570 municipios, con 233 artículos en su Ley Orgánica municipal del 15 de julio del 2002, establece en su artículo 3º que el municipio es un estatus de gobierno, investido de personalidad jurídica, con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda; gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa e integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que esta Ley y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca determine.

Puebla, [Puebla]. Teniendo 217 municipios el 22 marzo del año dos mil uno elabora una Ley Orgánica municipal con 280 artículos estableciendo en su artículo primero

que el Municipio Libre es una Entidad de derecho público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Puebla, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno de elección popular directa, el cual tiene como propósito satisfacer, en el ámbito de su competencia, las necesidades colectivas de la población que se encuentra asentada en su circunscripción territorial; así como inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades.

Querétaro, [Querétaro]. Siendo 18 municipios los que integran esta entidad federativa el 24 de abril de 2001 elaboran una Ley Orgánica con 179 artículos y que determina en su artículo segundo que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Es autónomo para organizar la administración pública municipal, contará con autoridades propias, funciones específicas y libre administración de su hacienda. Ejercerá sus atribuciones del ámbito de su competencia de manera exclusiva, y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Dentro de los límites de su territorio tiene la potestad para normar las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como para establecer las autoridades y sus órganos de gobierno de conformidad con el orden constitucional y la presente Ley.

Quinta Roo, [Chetumal]. Con 8 municipios expidió el 6 de Junio de 1986 su Ley Orgánica municipal con 177 artículos estableciendo en su artículo 2º que el Municipio Libre, base de la organización política, social y administrativa de la división territorial del Estado de Quintana Roo es una entidad de carácter público; con personalidad Jurídica propia en los términos de los Artículos 115 Constitucional y 29 Fracción II del Código Civil del Estado de Quintana Roo; con patrimonio propio; con las atribuciones, funciones y obligaciones que se enuncian en la Constitución Política del Estado y de los demás ordenamientos legales del orden Federal, Estatal y los que se dicte el propio Ayuntamiento fundados en la presente Ley.

San Luis Potosí, [San Luis Potosí]. 58 Municipios conforman esta entidad federativa y con 168 artículos el 23 de septiembre del 2000, elaboró su nueva Ley Orgánica, la cual determina en su artículo 3° que el Municipio Libre es una entidad de carácter público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; autónomo en su régimen interior y con libertad para administrar su hacienda conforme a las disposiciones constitucionales y a esta Ley.

Sinaloa, [Culiacán]. Teniendo 18 municipios el 21 de Noviembre del 2001 elaboran su Ley de Gobierno Municipal con 113 artículos, del cual cabe destacar el tercero y que señala que los municipios de Sinaloa gozan de autonomía plena para gobernar y administrar sin interferencia de otros poderes, los asuntos propios de la comunidad.

En ejercicio de esta atribución, estarán facultados para aprobar y expedir los reglamentos, bandos de policía y gobierno, disposiciones administrativas y circulares de observancia general dentro de su jurisdicción territorial, así como para:

I. Regular el funcionamiento del ayuntamiento y de la administración pública municipal, así como establecer sus órganos de gobierno interno;

II. Establecer los procedimientos para el nombramiento y remoción de los servidores públicos;

III. Regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia;

IV. Regular el uso y aprovechamiento de los bienes municipales; y

V. Emitir el Reglamento que señale las demarcaciones que para efectos administrativos se establezcan en el territorio municipal.

Sonora, [Hermosillo]. Siendo 72 municipios lo que conforman esta entidad el 17 de septiembre de 2001 realizan su Ley de Gobierno y Administración Municipal la cual cuenta con 446 artículos y que en su artículo segundo establece que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su

régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado.

Tabasco, [Villahermosa]. Teniendo 17 municipios y una Ley Orgánica para los municipios de Tabasco de fecha 15 de Junio de 1999, con 126 artículos, se debe señalar lo establecido en el artículo primero y cuarto, y que establece el primero que El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Tabasco, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; y por otro lado el artículo cuarto determina que para la consecución de sus fines, los municipios administrarán libremente su hacienda y tendrán todas las facultades que no estén atribuidas expresamente por las Leyes a la Federación o al Estado.

Tamaulipas, [Ciudad Victoria]. Contando con 43 municipios y un Código Municipal para el Estado del 6 de Febrero del 2002 con 300 artículos, determina en su artículo tercero que el Municipio es una institución de orden público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su Hacienda, recursos y servicios destinados a la comunidad local, sin más límites que los señalados expresamente en las Leyes.

Tlaxcala, [Tlaxcala]. Siendo 60 municipios los que conforman esta entidad tiene una Ley Orgánica municipal con 110 artículos la cual fue elaborada el día 24 de octubre de 1984; de la misma se resalta lo que establece su segundo artículo, el cual señala que el Municipio es la base de la organización política de la sociedad mexicana. Se integra por una población asentada en un territorio y gobernada autónomamente por un Ayuntamiento con personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo o fin del Municipio es procurar el bienestar de sus habitantes.

Veracruz, [Xalapa]. 210 Municipios constituyen este Estado el cual cuenta con una Ley Orgánica de 190 artículos la cual fue elaborada el día 11 de Octubre del 2001; señalando en su artículo segundo que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. El Municipio

Libre contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, será gobernado por un Ayuntamiento y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Yucatán, [Mérida]. Teniendo 106 municipios y una Ley Orgánica para los municipios de Yucatán, con 150 artículos elaborada el día 18 de Octubre de 1998 determina en su artículo primero que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Yucatán, investido de personalidad jurídica propia en los términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Zacatecas, [Zacatecas]. 57 Municipios son los que conforman esta entidad federativa, el 31 de agosto del 2001 elaboraran su Ley Orgánica del Municipio la cual cuenta con 209 artículos y que en su artículo segundo determina que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política, social y administrativa del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio como institución de orden público, de gobierno democrático, representativo, autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes

Después de haber hecho un señalamiento de las distintas disposiciones que regulan a los municipios en las entidades federales, se procede a hacer un breve análisis de la Ley Orgánica Municipal, del Estado de México, esto por ser la entidad federativa más cercana al Distrito Federal.

En la misma se establecen las siguientes categorías territoriales, a saber:

- a) Ciudad, como las localidades donde residen más de quince mil habitantes, con servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospitales, mercados, rastros, cárcel y panteón; así como centros educativos de nivel básico y media superior.

- b) Villa, como las localidades donde residen entre cinco mil y quince mil habitantes, con servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano, hospital, mercado, cárcel, panteón, y centros educativos de enseñanza primaria y media.
- c) Pueblo, como las localidades que cuentan de entre mil y cinco mil habitantes, con servicios públicos indispensables, cárcel, panteón y centros educativos de nivel primaria.
- d) Rancherías, como la localidad en donde habitan entre quinientos y mil habitantes, con una escuela rural y cuentan con una delegación o subdelegación municipal.
- e) Caserío, es la localidad con apenas quinientos habitantes, y en el que no concurren otros elementos.

La declaratoria de la categoría respectiva, cuando se llega a un número de terminado de habitantes y cuenta con los demás elementos que le brindan una determinada característica es competencia del Congreso Local. Asimismo la denominación de las localidades, el número mínimo de pobladores, los servicios que necesita, entre otros elementos antes aludidos, corresponde a los Congresos Locales establecerlos, por lo que hay una disparidad de criterios. Esto probablemente se deba a la existencia de añejas divisiones entraizadas en la historia, pues muchas poblaciones datan más allá de la conquista, otras tienen su base en las costumbres étnicas y en su propia cultura, otras constituyen viejas subdivisiones parroquiales de la colonia, y así sucesivamente.

Bajo el supuesto de que existan conflictos sobre los límites territoriales de los municipios, normalmente, las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Estados han adoptado la fórmula dispuesta por la Constitución General de la República, cuando surge un conflicto sobre límites entre dos o más entidades federativas, cuya regulación está basada en los artículos 45 y 46, mismos que a la letra expresan:

*“Art. 45.- Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.”*

*“Art. 46.- Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.”*

La primera fórmula que prevén las legislaturas locales es la autocompositiva<sup>28</sup>; es decir, la vía de los convenios intermunicipales, aunque con el requisito de que dichos convenios sean aprobados por la legislatura de los Estados. Pero, cuando el avenimiento no se logra, también la Ley está obligada a disponer la fórmula a través de la cual habrá de resolverse el conflicto. En este sentido, las entidades federativas prevén dos sistemas para la resolución de conflictos territoriales entre sus municipios uno de los cuales apela a que sea el Congreso del Estado quien lo haga, mientras que otros se inclinan por la competencia del Tribunal Superior de Justicia.

En el caso del Estado de México, el artículo 4º de la Ley Orgánica Municipal se dispone lo siguiente: *“La creación o supresión de Municipios, secciones municipales, modificación de su territorio, cambios de residencia de las cabeceras municipales y las cuestiones que susciten sobre límites entre los intermunicipales, corresponden a la legislatura del Estado.”*

Un ejemplo de la adopción del sistema judicialista, es el que se da en el Estado de Baja California Sur, tal y como se desprende del texto del artículo 125 de su Constitución local, en donde se dispone: *“Los conflictos de límites que se susciten entre las diversas circunscripciones municipales del Estado se podrán resolver mediante convenios amistosos que al efecto celebren con aprobación del Congreso del Estado. Cuando dichas diferencias tengan carácter contencioso conocerá de ellas el Tribunal Superior de Justicia.”*

---

<sup>28</sup> La doctrina coincide en señalar que las formas autocompositivas para la solución de conflictos involucra únicamente a las partes. Se trata de un género que cuenta con varias subespecies, entre las que se destacan: la renuncia, el reconocimiento y la transacción. Cabe señalar que las dos primeras son unilaterales, mientras que la última es bilateral. Cfr.- GÓMEZ LARA, Cipriano, “Teoría general del proceso”, 8ª edición. Harla, México; 1990. p. 26.

Con referencia al sistema de Gobierno Municipal en el Estado de México, se puede decir válidamente que se trata de un órgano colegiado, cuyos miembros guardan un status o jerarquía desigual y que se prevé en el Art. 16 de la Ley Orgánica Municipal, en donde se dispone que los ayuntamientos deberán renovarse cada tres años, que inician su período el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación. Su integración esta prevista de la siguiente manera: Lo encabeza un Presidente quien cumple sus funciones al lado de un Síndico y seis Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando su población alcance ciento cincuenta mil personas; un Presidente, un Síndico, siete Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando su población este entre los ciento cincuenta mil y los quinientos mil; un Presidente, un Síndico nueve Regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional, cuando tengan una población que oscile entre los quinientos mil y un millón, un Presidente, dos Síndicos, once Regidores de mayoría relativa y hasta un Síndico y cinco Regidores de representación proporcional, cuando su población exceda el millón.

### **1.1.3 Importancia del Municipio.**

El Municipio, es sin lugar a dudas una institución dentro de nuestra forma de gobierno con características muy especiales; consideradas como la base de la división territorial de nuestro país, y con matices tan diferentes que ha tenido a través de la historia, todos ellos aunados a la idiosincrasia de nuestro país.

Referirnos al estudio del Municipio, es comentar uno de los temas más importantes dentro del Derecho. El Municipio, primera institución creada con la llegada de Hernán Cortés a este territorio; fue la fuente a través de la cual, los habitantes, se relacionaron con la función política, sin pasar por alto el Calpulli que basándose en relaciones de parentesco o amistad representaba la unidad social mínima de la administración publica al formarse las ciudades.

El sistema federal mexicano fue adoptado por vez primera en la Constitución de 1824, en su artículo 4°. Esta como otras instituciones constitucionales se vieron modificadas durante el transcurso del siglo XIX. Hubo desorden fiscal ya que se producía la duplicidad de impuestos, existían trabas arancelarias entre las entidades federativas, la existencia de cacicazgos locales, lo que trajo como consecuencia que se cambiara al centralismo.

A través del tiempo, el Municipio adquirió matices diferentes de acuerdo al momento histórico; y por primera vez, en la Sexta Ley Constitucional del 29 de Diciembre de 1836 se establecía la división del territorio de la República en departamentos y su Gobierno interior, tomando como base de dicha división a los Municipios.

La Administración Pública Mexicana comprende por mandato Constitucional, tres niveles de gobierno diversos; la Administración Pública Federal, correspondientes al Municipio, Estado y Federación, tomando características muy diferentes en cada uno de ellos, para adecuarse a la correspondiente forma de gobierno. Consideramos que es necesario, hacer una referencia especial a la Administración Pública Municipal; y enmarcar la importancia de esta Institución dentro de nuestra estructura político-administrativa.

La trayectoria del Municipio ha sido muy larga a través del tiempo, y por lo tanto con características muy diferentes, que dieron origen a una nueva estructura, como lo es actualmente, en nuestro país. La consagración Constitucional del 29 de diciembre de 1836, la que reconoce como una forma de gobierno al Municipio.

Nuestra Carta Magna coloca al Municipio Libre, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

El Municipio, es un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en él se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de

gobierno. Comprensible que así suceda, las decisiones municipales son las que afectan o benefician a los ciudadanos de un modo más directo.

Esta Institución jurídica es una de las que permanece en contacto más cercano con las personas que habitan una comunidad, siendo de vital importancia que preserve esta relación, lograr el equilibrio entre el aspecto político, administrativo y jurídico dentro de un sistema, equivale a administrar con eficiencia tendiendo como resultado el bienestar de la población.

Para establecer la importancia de la cual se encuentra revestido el Municipio, es necesario ir hacia sus raíces más profundas.

Jurídicamente el Municipio es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses y que depende en mayor o menor grado, de una entidad pública superior; el Estado Federado y la Federación.

El 16 de mayo de 1823, al restablecerse la asamblea después del breve paréntesis monárquico de Iturbide, el soberano consejo constituyente publicó el documento titulado: "PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA", conocido como PLAN DEL VALLE por la influencia que en él tuvo el diputado guatemalteco José del Valle y que a la letra dice: "La soberanía de la Nación, única, imprescriptible puede ejercer sus derechos de diverso modo y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno...El de la Nación Mexicana es una Republica Representativa y Federal".

En los días anteriores a la redacción de este documento la junta pronuncial de Guadalajara y la provincia de Oaxaca que había rechazado la convocatoria y formado su propio congreso proclamaron su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal, Querétaro, Yucatán, Sonora se pronunciaron así mismo por esa forma de gobierno, de tal suerte que la adopción del federalismo vino a ser una exigencia, que se manifestó de la periferia al centro y que se

aseguraba en la conveniencia de proteger intereses locales. A diferencia de lo que había ocurrido en Norteamérica, donde los Estados preexistentes manifestaron su voluntad de afiliarse en México las provincias solo existían de hecho, en forma que después sea juzgado en definitiva típicamente nacional por todos estos hechos el primer congreso constituyente tuvo que formular un voto adquiriendo de antemano el compromiso de decidirse por el sistema federal. Este acto, de naturaleza jurídica imprecisa, natalizó a los factores de perder que el interior del país no deseaban ser sometidos a una autoridad central.

El 30 de octubre de 1823 cerró, sus cesiones el primer congreso y el 7 de noviembre de 1823 se instaló el segundo ante el cual promovió el gobierno establece cuanto antes la forma de gobierno por lo cual se habían dedicado las provincias.

El federalismo supone la existencia de fuerzas con distinto poder y que reclaman su propio campo de acción, traducido entre otras cosas en la potestad de darse sus propias normas jurídicas. Pero además, el federalismo responde a las siguientes necesidades:

- Organizar política y racionalmente el territorio;
- Integrar unidades relativamente autónomas a una entidad superior, pero al mismo tiempo salvaguardando sus propias particularidades.
- La necesidad de dividir el poder para garantizar la libertad, complementando en ese sentido el principio de división de poderes. Esto permite que los principales partidos políticos participen en el gobierno a nivel federal, estatal y municipal, lo que los hace al mismo tiempo oposición y gobierno.<sup>29</sup>Dicho en otras palabras, mediante el federalismo se incorporan nuevos centros de decisión y de mando<sup>30</sup>, se divide el poder entre todas las personas que tienen autoridad y potestad. Precisamente, en la actualidad hemos visto que al distribuir el poder entre los

---

<sup>29</sup> Cfr.- LUJAMBIO, Alonso, "Federalismo y Congreso en el cambio político de México", UNAM, México; 1995. p. 23.

<sup>30</sup> Cfr.- CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, "Derecho constitucional", Porrúa y UNAM, México; 2003. pp. 149 y 150. El Dr. Jorge CARPIZO en su obra "La Constitución mexicana de 1917", expone las distintas interpretaciones que ha tenido el sistema federal desde que se adoptó como forma de gobierno en los Estados Unidos de Norteamérica. Reconoce el mérito de Toqueville, de vulgarizar éste sistema a la usanza de un vulgar que divulga sus anécdotas y experiencias en la vida, así como de otros autores clásicos que han abordado el tema del federalismo. 13ª edición. Porrúa, México; 2002.

gobiernos municipales, los gobiernos estatales, el Congreso federal y los Congresos locales se ha atemperado mucho el presidencialismo mexicano.

En la nueva etapa democrática que vive nuestro país, el desarrollo de los municipios ha formado parte de la agenda pública del ejecutivo federal, gobernadores y legisladores locales y federales, además de los propios interesados agrupados por identidades política o en alianzas regionales en situaciones de coyuntura.

Esta efervescencia y renovado interés por el fortalecimiento de los gobiernos locales tiene como su principal referente dar respuesta a una expresión de nuestros tiempos: la globalización.

Lo que resulta interesante es que lejos de ser una contradicción, el debate en diferentes partes del planeta ha consolidado una propuesta complementaria, traducida en la máxima "Pensar global, actuar local".

De la relación de su municipio con el resto de la entidad; el rol que juega su estado y municipio en el desarrollo del país y, finalmente, de las relaciones de interdependencia de México con el resto del mundo para concluir en la necesidad de emprender acciones y políticas desde su ámbito territorial para insertar a su municipio en el proceso de transformaciones, se trata de una reflexión que tenemos que compartir entre todos los órdenes y niveles de gobierno; universidades e instituciones de educación superior; organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales; consultores y empresas, en fin, todos aquellos que tengan una relación, pero sobre todo, compartan la preocupación por el desarrollo económico, cultural y político de su sociedad.

No obstante que los municipios mexicanos son las instituciones de gobierno más antiguas de la nación como organizadores de la vida política desde antes de la Revolución de Independencia, no han sido suficientes los estudios sobre el papel que desempeñan en la conformación y transformación de nuestro Estado Nacional

No ha sido posible ofrecer una perspectiva que los considere como lo que realmente son: espacios de gobierno de las diversas comunidades políticas que componen la nación, instancias de autoridad responsables de atender las demandas que corresponden con su ámbito territorial y gobiernos actuantes que requieren de los medios legales, materiales y humanos en ejercicio de la autoridad.

## **1.2 Esbozo histórico del municipio en el mundo.**

Lo más trascendental del somero estudio histórico que se haga de la figura municipal es que no se trata de un sistema de organización novedoso, y que durante distintas etapas de la historia de la humanidad se ha requerido de la organización vecinal para el desarrollo cultural, económico, político y social de sus miembros.

### **1.2.1 Grecia.**

Cuando el ser humano apareció sobre la tierra, se vio en la necesidad de convivir con otros de su misma especie para lograr su sobrevivencia y desarrollo, primero, se reunía en pequeñas hordas salvajes que generalmente estaban formadas por miembros del mismo grupo familiar, después de forma mas compleja, en tribus mejor organizadas e integradas por familias diversas, que con el paso del tiempo, comenzaron a establecerse en un lugar fijo y debido al crecimiento de la población, se vieron en la necesidad de crear ordenamientos primarios y básicos para poder convivir armónica y pacíficamente. Es aquí donde tiene su origen la figura jurídica objeto de la presente investigación: el Municipio.

Una de las primeras civilizaciones en occidente fue Grecia, misma que se encuentra ubicada en la parte este de Europa, en la península de los Balcanes, alcanzo un gran desarrollo en el aspecto económico, político y social, evidentemente, dicho desarrollo no fue una casualidad histórica sino mas bien es el producto de la integración armónica de sus instituciones económicas y políticas, así

como a su gran interés y estudio de la artes y la ciencia, lo que dio como resultado el desarrollo del derecho y de sus instituciones, entre estas la del desarrollo y evolución del Municipio.

Coincido con *Quintana Roldán* cuando señala que *“La cultura griega representa para las civilizaciones occidentales, el centro generador de una multiplicidad de ideas e instituciones...Grecia fue la base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del Estado, de la democracia; por todo ello, en nuestra materia, merece especial cuidado analizar la institución de la “POLIS” como centro de la propia vida política del pueblo griego.”*<sup>31</sup>

Para los griegos la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus, sin que tuviera gran importancia el territorio. En ésta era, el concepto de ciudad era de índole socio-política y no jurídica, como lo es ahora. Por el término urbe, se debía entender al lugar de reunión, el domicilio y el santuario de la misma asociación. Cada ciudad gozaba de su propia independencia política, con su propio culto y código. Esto hacía que la religión, el derecho y el gobierno fueran municipales.

Esparta fue la ciudad más poderosa de la Hélade, que contaba con más de 40,000 espartanos libres, habitantes de la ciudad, 150,000 lacedemonios, 200,000 hilotas y otros esclavos. Su gobierno era oligárquico, y se trataba de una república aristocrática que se integraba de la siguiente forma: La Asamblea de Iguales<sup>32</sup> o aristócratas que habían cumplido 30 años de edad, quienes a su vez elegían a los 30 miembros del Concejo que en aquel entonces era el más alto tribunal de apelación *“El eforado”*, constituido por 5 éforos que probablemente ejercían poder de culto, o magistrados designados por los reyes, para ser sustituidos cuando estos estuvieran en la guerra. Los éforos eran un grupo de personas con sumo poder; ellos podían convocar a la Asamblea y tenían el derecho a proponer Leyes, lo que hoy conocemos como la facultad de iniciativa, en caso de guerra dictaban la orden de movilización, daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes; además de ser

---

<sup>31</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit p. 29.

<sup>32</sup> Hijos de ciudadanos espartanos sometidos a la educación y disciplina espartanas.

jueces en materia civil e impartían justicia penal en los asuntos de mayor trascendencia; eran jueces supremos de los *periecos*<sup>33</sup> y de los ilotas<sup>34</sup>; dirigían la policía secreta "*crypteia*" y vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes; controlaban las finanzas públicas y eran los únicos interpretes de sus costumbres y tradiciones.

En Esparta y Atenas, las dos ciudades más importantes de Grecia, la figura del Municipio funcionaba de la siguiente manera. En Esparta, el municipio incipiente tenía las características de un Municipio Militar, aunque también por la naturaleza de su organización se le ha considerado como el primer estado en su estricta acepción, a pesar de ciertas contradicciones, propias del mundo antiguo.

Esparta no era propiamente un Municipio, sin embargo se trata de la organización social y política de aquella época que más se asemeja a la figura que nos ocupa en la presente investigación. Esparta es considerada como la ciudad oligárquica por excelencia, misma que nunca llegó a integrarse como una democracia, puesto que una ciudad en donde hay divisiones sociales y aristocráticas, así como esclavitud, reconocidas no sólo de hecho sino de derecho, es contraria a la más mínima idea de democracia, sin embargo, aun con estas irregularidades históricas fue la primera ciudad en establecer un organismo tipo estado, que se integraba por un conjunto de villas, tribus y tenía una organización política determinada.

Atenas era el corazón y cabeza de Grecia. A diferencia de Esparta, en ésta ciudad siempre estuvo abierta a los impulsos y a las nuevas inquietudes. Su forma de gobierno era una república democrática. La autoridad pasó a manos de 9 arcontes entre quienes se distribuyeron las prerrogativas reales; es decir, las funciones de sumo sacerdote, de supremo comandante del ejército. Su Concejo se llamaba *Aeropago*, cuyos miembros eran electos para toda la vida. La noción del Municipio en Atenas, aun cuando no fue propiamente jurídica debe de considerarse en su

---

<sup>33</sup> Se trataba de los habitantes de la periferia que escapaban de los duros tratos inherentes de la disciplina espartana, y por ende no gozaban de ningún derecho público.

<sup>34</sup> Descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, y en tal virtud, se consideraban siervos del Estado.

dimensión política y administrativa, ya que la formación democrática de los atenienses confirió a la demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primera manifestación del Municipio sería acogida, transformada y adoptada más tarde por los romanos.

En la opinión de *Jaques Ellul* el demos fue el centro de la vida municipal, y que contaba con su propia hacienda, administración y policía. Al frente se encontraba un monarca, elegido por la Asamblea y sus funciones eran directivas, quienes la ejercían junto a los tesoreros "*Tamisi*".

La *Boulé* era un consejo municipal que se conformaba por 500 miembros; es decir, 50 por cada tribu; cada tribu llevaba el nombre de un héroe. Los candidatos para ocupar el cargo eran sacados a la suerte de entre hombres mayores de 30 años, quienes debían prestar juramento de actuar con apego a las Leyes, a los intereses del pueblo y respetar la libertad. Las principales funciones de los *Boulé* eran asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el examen moral de los magistrados, revisar la cuenta pública, y en general, revisar las cuestiones relacionadas con el culto la guerra y la política exterior.

La *Ekklesia* era la Asamblea de todos los ciudadanos, y por lo tanto se le consideraba como la máxima autoridad; dentro de ella se votaban asuntos relacionados con las magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición. Ella debía hacer las declaraciones de guerra y a su interior se tomaban las decisiones de carácter político.

De alguna forma, en tiempo de Pericles (462-411 a.c.), se dio una separación de poderes, dado que la *Ekklesia* tenía el control de legislar, mientras que la *Boulé* y los Magistrados concentraban la función administrativa, y ninguno de los dos gozaban del poder absoluto de la impartición de justicia.

La noción del Municipio en Atenas no fue jurídica, pero si política y administrativa. La cultura democrática de los atenienses confirió a la demos amplias facultades para intervenir en los asuntos relacionados con la organización y competencia de los órganos de gobierno y sus titulares.<sup>35</sup>

En Grecia para la formación de un Municipio, era necesario que familias se integraran en gens o clanes, las cuales se regían bajo el principio de fraternidad, así mismo, era básica la armónica convivencia entre sus miembros, quienes guardaban toda clase de parentesco. Las familias integrantes de las gens podían tener carácter militar o político, así pues era como se repartía o ganaba el poder en la etapa temprana de la organización municipal, siendo esta una de las formas en que aparece el Municipio en Occidente.

El Municipio en Grecia fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestros días, a su vez el derecho de ciudad dio paso a la igualdad civil y política desintegrando a la gens y creando el nuevo régimen familiar similar al que existe en la actualidad.

De todo lo anterior podemos observar que Grecia tuvo gran aportación a la historia de la organización administrativa, política y social de sus comunidades y concretamente, dio pie al nacimiento y evolución del Municipio griego, del cual algunas de sus características han perdurado hasta nuestros días.

### 1.2.2 Roma.

Es Roma la fuente de mayor trascendencia para el derecho positivo mexicano y el de la mayoría de las civilizaciones de Occidente, ya que tiene por origen la costumbre y el derecho romano, y sabemos que muchos títulos de nuestro código civil han sido tomados de esta última fuente y es precisamente en esa civilización

---

<sup>35</sup> Cfr.- **RENDÓN HUERTA BARRERA**, Teresita, Op. Cit. pp. 39 a 45.

romana en donde encontramos [ *le municipio* ] al Municipio como institución jurídica.

Después de la trayectoria evolutiva que ha tenido la figura del municipio en roma, el mismo se constituye por las personas asentadas en un territorio y organizadas administrativamente por un bien común.

En la opinión de Rendón Huerta, no hay pueblo como el romano que haya trascendido tanto en el desarrollo de la ciencia del derecho, por lo que de aquella cultura provienen muchísimas figuras jurídicas vigentes del mundo occidental. Es en esta civilización donde se pueden encontrar antecedentes muy firmes en torno a la figura municipal.

Para la misma autora, el antecedente más claro el gobierno municipal era el Tribunado. Sus miembros eran llamados tribunos, como un grupo de hombres en quienes se depositaba la confianza del pueblo. El pueblo elegía uno por cada cuatro tribus o barrios de la ciudad; se trataba pues, de un consejo, pero a una pequeña escala. Se reunían periódicamente para deliberar sobre los asuntos comunes de la ciudad. En un principio, no tenían capacidad jurídica para proteger los intereses de los plebeyos, aunque con el apoyo de la gente llegó el momento en que fueron reconocidos por el derecho y la sociedad a quien gobernaban<sup>36</sup>; esto significa que por medio de la legitimidad lograron su legalidad.

La antigua Roma puede considerarse como la unión de familias en gens, que a su vez, se unieron formando la domus; una confederación de gens integraba las domus, y la confederación de domus, fue la que integró al imperio romano.

Originalmente, las familias estaban encabezadas por un pater familias quien poseía el poder y decisión acerca del futuro de sus miembros, y en ausencia de una organización estatal, era quien llevaba las riendas y tomaba todo tipo de decisiones

---

<sup>36</sup> Cfr.- Ibid. pp, 53 a 55.

dentro de la familia, potestad que con la evolución de las organizaciones político social fue disminuyendo.

La Ciudad de Roma, como ejemplo de ciudad, como ejemplo de organización política se produce por la conjunción de las tribus situadas en las colinas, quienes lo hacen para su mejor defensa contra otros pueblos. La ciudad la dividieron en barrios, denominados tribus *rusticae*. Para los efectos administrativos, la ciudad se dividió en treinta distritos o *curiae*, cada uno de los cuales gozaba de existencia jurídica por separado, con sus propias asambleas y fiestas.

A los romanos se les ha llegado a considerar como los precursores de la administración urbana, principalmente basándose en el argumento demográfico, pues según algunos autores, señalan que en los censos que se levantaron en la época, Roma llegó a contar con una población de un millón doscientas mil personas. Ellos ya cuidaban de la salubridad general, resolver el problema del abastecimiento de agua de la construcción de las vialidades, las diversiones públicas y el mantenimiento del orden y el imperio de la Ley. Es sobre todo durante el periodo de expansión y de conquista, cuando surge el municipio, propiamente dicho, motivada por la necesidad que tenían los romanos de imponer un control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.<sup>37</sup>

Para Cicerón, el Municipio era una ciudad que se gobernaba por sus Leyes y costumbres, que gozaba fuero de la vecindad romana. Los romanos reputaban como municipios a las ciudades conquistadas, por cuya virtud se anexaban al imperio, y sus pobladores se convertían en ciudadanos romanos. Sin embargo éstos gozaban de cierta libertad para elegir a sus magistrados y sus propios administradores.

---

<sup>37</sup> Ibid. pp, 56 y 57.

Bajo el gobierno de Julio César, aproximadamente era el año 45 a.C, se expidió la *Lex Municipalis*, a través de la cual se uniformó la manera de organizarse política y administrativamente a los municipios. Una de las ciudades que se rigió bajo tal ordenamiento fue *Gades* o mejor conocida como Cádiz, en España, cuando era parte del imperio romano. Sus habitantes eran señalados como munícipes a diferencia de los pobladores de las ciudades que no se habían erigido en municipios, a quienes se les conocía como “moradores”.<sup>38</sup>

El principio de autonomía municipal no regía de la misma manera para todos los Municipios, ya que dentro del imperio romano existían ciudades que solo excepcionalmente podían disponer de sí mismas, por estar formadas de ciudadanos completos y plenos; otras por el contrario, solo por excepción estaban limitadas en cuanto a su autonomía administrativa, lo que acontecía con aquellas ciudades que tenían algún vínculo jurídico con Roma (ciudades confederadas); ya sea por que existiera alguna clase de contrato celebrado entre el Estado con otras comunidades, a través del cual se les reconocía autonomía administrativa.

Ya se podían distinguir los elementos más importantes del municipio, entre los que cabe citar: el territorio, el pueblo y una legislación propia. Entre sus características principales estaban: rendir culto especial a sus dioses; se les reconocía su propia personalidad jurídica; Cada Municipio debía contar con su propio Consejo y su propia Curia, sus comicios y sus magistrados; era una solución al problema del equilibrio político.

En base al régimen de libertades de que gozaban los municipios romanos, estos se podían clasificar en tres:

**Los óptimo jure.**- Gozaban del *jus suffragi* y el *jus honorum* y se administraban con toda independencia, a través de lo que era una asamblea del pueblo, un senado y magistrados con funciones similares a los de la ciudad de Roma, por lo que a este tipo de Municipios se les llamó Municipio Foederata.

---

<sup>38</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Derecho constitucional mexicano”, 20ª edición. Porrúa. México; 1999. pp, 902 y 903.

Los caerites.- Su población gozaba de todos los derechos, principalmente los civiles, excepto el *jus suffragi* y el *jus honorum*. Frecuentemente se administraban por sí mismos, aunque en ocasiones, con la intervención de un *praefectus*, nombrado por Roma.

Los aerari.- Estos eran administrados por un *praefectus* proveniente de Roma, tenían que pagar un impuesto especial, probablemente con el objeto de rescatar la libertad que les había sido arrebatada con motivo de la conquista militar de su pueblo.<sup>39</sup>

De esta manera podemos ver como se encuentran caracterizados los Municipios y cuales son los elementos básicos que los constituyen. Entre las características mas importantes encontramos que los municipios romanos también tienen su hacienda propia, la cual se encuentra en manos del senado, que está compuesto por veintiocho ancianos, quienes deliberaban sobre los impuestos que se tenían que pagar dentro del Municipio y a quienes les obligaba dicho impuesto.

A su vez, los elementos del municipio estaban perfectamente delimitados: Un *territorium*, en el que se encontraba asentado el pueblo, mismo que se manifestaba en la asamblea general y el cual basaba su organización en la ley Julia Municipales, en la que se estableció que cada municipio debería tener su propio concejo, su curia, comicios y magistrados, a esta organización se regía bajo el principio de *civitas sino suffragi*, es decir, que para la integración y un verdadero desarrollo de la ciudad, era necesario el voto de sus habitantes de aquellos que tenían la calidad para hacerlo, aquí, pues, es claro el principio de democracia incipiente y fundamental para la organización adecuada de cualquier sociedad. Para establecer el equilibrio político y económico en roma, se requería del establecimiento organizado del Municipio.

El gobierno municipal se conformaba por los siguientes funcionarios:

---

<sup>39</sup> Cfr.- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Op. Cit. p. 58.

- a) Los ediles, que se encargaban directamente de la administración municipal, a quienes competían las funciones de policía, vigilancia de los mercados, pesas y medidas y el cuidado de los edificios públicos.
- b) Los cuestores se encargaban de las finanzas públicas municipales.
- c) Los *pontífices o augures* eran los encargados del culto municipal.
- d) Los *seviros augustales* debían cuidar del culto imperial.
- e) El *defensor civitatis* debía proteger a la plebe de injusticias y violencias.
- f) Al mando de los magistrados y otros funcionarios públicos se encontraban los *lictors* (alguaciles), los *viatores* o mensajeros; los *librarii* o tenedores de libros.

Señala *Quintana Roldán*, que existían serios castigos para aquellos que manejaran mal los recursos del Municipio, siendo éste un antecedente de la responsabilidad de los servidores públicos municipales encargados del manejo de las finanzas públicas.

A través del tiempo Roma fue perfeccionando sus municipios, logrando tener su más alto desarrollo tanto en el campo político como en el jurídico en los primeros siglos del Imperio.

Durante el Bajo Imperio, la ciudadanía evitó ocuparse de los cargos públicos, dado que eran poco onerosos debido al bajo presupuesto que se les asignaba; esta situación provocó su desaparición, aunque se conservó la figura de la curia, a la que se ha considerado como un antecedente de los ayuntamientos medievales.<sup>40</sup>

El imperio romano madura y es aquí donde comienza la decadencia del Municipio, ya que la institución se empieza a viciar, los impuestos se hicieron mas onerosos, debido a que Roma sostenía guerras constantemente, pero ya no eran con fin expansivo, sino represivo, puesto que los habitantes de las colonias y pueblos dominados por los romanos comenzaban a reclamar su independencia. La gran riqueza que poseía el imperio, le daba a los emperadores y la aristocracia un alto

---

<sup>40</sup> Cfr.- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. pp, 34 y 35.

nivel de vida quienes comenzaron a descuidar sus funciones directivas y la política dentro del imperio llegó a extremos de una verdadera guerra por el poder.

Y es así como podemos observar el nacimiento y evolución del municipio en roma y en gran parte, se debe a la importancia que adquiere para la sociedad civil y para la comunidad que conforma al estado como tal. El Municipio Romano logró desarrollarse como un ente autónomo y esto se debió a que se integraba, en pequeña escala, con elementos fundamentales tales como el territorio, la población y el gobierno, elementos que con el paso del tiempo, son los que llegan a constituir un estado.

### **1.2.3 España.**

Cabe recordar que la Península Ibérica quedó en manos de los romanos tras la derrota de Aníbal el Bárbaro. Para el año 196 a.C. fueron nombrados dos procónsules romanos que encabezarían el mando de las dos provincias en que se dividiría Hispania. Cádiz fue el primer Municipio extratálico fundado por Roma.

Después de que Roma extendió su imperio conquistando nuevas tierras, su cultura comenzó a imponerse dentro de los territorios ocupados, en ocasiones por la fuerza y en las mas afortunadas veces, por el convencimiento de que la cultura romana representaba adelanto y beneficios. España no fue la excepción y la cultura romana tuvo fuerte influencia en la península ibérica, de forma tal que en un principio adoptó instituciones netamente romanas.

Por tales acontecimientos, la integración y funcionamiento de los Municipios hispánicos tuvieron una fuerte influencia de la figura romana. En consecuencia, los funcionarios y autoridades municipales hubieron de ser los mismos, tales como la Curia, los duunviros, los ediles, los cuestores, etc.

En un principio, España se abocó a la figura municipal romana para formular la organización administrativa de su Municipio, sin embargo, debido a las diferencias propias de la región, a las necesidades, valores e idiosincrasia de sus habitantes, ha

ido modificando dicha figura para lograr, así, desarrollar un Municipio fuera acorde a su organización territorial, población y costumbres.

Pero en la medida en que Roma iba perdiendo el control político sobre sus municipios hispánicos, y con las constantes invasiones de los pueblos bárbaros que provenía del norte de Europa, la figura municipal se fue transformando, pues su organización y funcionamiento itálicos se mezclaron con otras figuras de otros pueblos, quizá menos civilizados, dando lugar a una nueva institución.

La influencia visigoda en la institución municipal la transformó en una figura más rudimentaria, frente a la sistemática figura itálica. Por ejemplo, el Convento se trataba de una Asamblea ciudadana que se encargaba de discutir cuestiones meramente administrativas. Seguramente constituye un antecedente de los Cabildos abiertos de la Nueva España.

También tuvo una notoria influencia de la cultura Árabe, aunque los estudios en torno al Municipio no son tan amplios. Tal y como ocurre con el estudio del imperio romano, para su estudio se ha dividido en varias etapas, pues por su longevidad, las instituciones obvio es que fueron transformándose. La primera de ellas es la de los emiratos dependientes del Califato de Bagdad; la del Califato Español y la de los llamados reinos de Taifas.

La conquista árabe dejó huella en varias instituciones jurídicas, entre las que se encuentra la municipal. De hecho, existen términos que se conservaron y que aún se utilizan, tales como: Alcalde, almotacén, almotalafe, alamín, alarife, alférez, alguacil, alfaquí y alhóndiga.

Así como hay versados en la materia que sostienen que el origen del Municipio hispano medieval tiene su origen en el romano-visigodo, hay otros que afirman, que aquel terminó tras la dominación germánica.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Cfr.- Ibid. pp, 36 a 40.

Hay quien dice que durante la invasión de los musulmanes a la península ibérica, los municipios españoles recibieron gran impulso de los monarcas cristianos, como un mecanismo para repeler el ataque árabe. Con la idea de atraer gente a los pueblos y villas, los Monarcas españoles concedieron grandes franquicias y privilegios que forjaron así "El fuero municipal". Durante los siglos XI y XII los monarcas organizaron las comunas y los Concejos de los pueblos, depositando en ellos la jurisdicción civil y criminal, aunque sólo se reservaban el conocimiento de las apelaciones y de aquellos asuntos en que las personas no obtuvieran justicia de sus propios pueblos. En algunos de ellos se debía considerar el establecimiento de gobernadores y militares a fin de velar por el cumplimiento cabal de las Leyes, recaudar el tributo y derechos concedidos a favor de la Corona, cuidar la conservación de las fortalezas, castillos y muros de las ciudades.

Los fueros tenían la forma de pacto o convenio; entre los más antiguos están los de León de 1020, de Jaca de 1064, de Toledo de 1085, de Burgos de 1073, de Zaragoza de 1118. Entre sus cláusulas se dispone la limitación expresa de la autoridad del Monarca dentro del reino, reconocía que la representación de los pueblos recaía en las Cortes.<sup>42</sup>

Reunidos en Asamblea, los habitantes de las Villas discutían los problemas que les eran comunes, como el nombramiento de los funcionarios públicos, como lo son los alcaldes ordinarios, los jurados de lo civil y lo criminal y los mandos de las fuerzas armadas, de esa manera mantendrían sus relaciones con el monarca, asegurarían la procuración y la impartición de justicia, y al mismo tiempo habrían de salir en defensa de los intereses de la monarquía, en los casos así previstos.<sup>43</sup>

El sistema de cabildo abierto no duraría mucho, mas que en los pueblos con pocos habitantes, mientras que en las poblaciones con mayor densidad de población se tuvo que pasar al sistema de cabildo cerrado, que consiste en la deliberación de los

---

<sup>42</sup> Cfr.- VALENCIA CARMONA, Salvador, Op. Cit. pp, 107 y 108.

<sup>43</sup> Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit. p, 904.

asuntos públicos por personas electas democráticamente por el pueblo. El ayuntamiento es el típico caso de la democracia representativa. El gobierno de los Municipios en el cabildo cerrado se fue complicando con el paso de los años. El cabildo era conformado por los alcaldes, quienes debían su nombramiento al voto del pueblo, quienes trabajaban al lado de los regidores. El nombramiento de los regidores se hacía por elección o por sorteo. Pero el Ayuntamiento no solo estaba conformado por los funcionarios antes citados, sino que además requerían del servicio de el alférez real, a quien se encomendaba la insignia o bandera de la ciudad; los fieles ejecutores se encargaban de hacer cumplir los ordenamientos municipales; el procurador síndico, electo anualmente por los regidores a quien le competía velar por los intereses de la comunidad en asuntos judiciales y administrativos; un mayordomo encargado de los bienes comunales; un escribano del concejo, nombrado por el Rey, dos porteros, el pregonero mayor y un corredor de la lonja.

En relación a la autonomía municipal se puede decir, que era aparente, pues el Rey, a través del nombramiento de algunos funcionarios, tales como los corregidores, gobernadores y Alcaldes mayores, se encargaba de ejercer el poder central. Esta fórmula fue generalizada, incluso durante el mandato de los Reyes Católicos, quienes dividieron su reino en 66 corregimientos, por lo que la figura del Corregidor tuvo una gran fuerza, y a quien se encomendaba la vigilancia de los Ayuntamientos, y nombraba lugartenientes en aquellos sitios en donde no residía o no había alcaldes ordinarios.<sup>44</sup>

La autonomía municipal en España se puede apreciar desde el momento que encomienda su administración en forma local, sin que con ello perjudique al gobierno general.

---

<sup>44</sup> Cfr.- VALENCIA CARMONA, Salvador, Op. Cit. pp, 108 y 109.

### 1.3 Esbozo Histórico del Municipio en México

Para el estudio del Municipio en México, nos tenemos que abocar a las etapas que conforman nuestra historia, mismas que obedecen más a necesidades didácticas que a la realidad de los hechos, ya que en cada evolución social resulta casi imposible delimitar con exactitud las etapas por las cuales ha pasado la humanidad, pero cierto es que en la historia mexicana han trascendido sucesos importantes y relevantes que han formado épocas dentro de la conformación de México.

#### 1.3.1 Precolonial.

Gran parte del territorio que hoy ocupa México y Centroamérica, se encontraba ocupado por civilizaciones conocidas como prehispánicas, mismas que en algunos casos, habían alcanzado un verdadero desarrollo, no solo poblacional, sino cultural, y en casos como la maya, mixteca, olmeca, tolteca y azteca, contaban ya con una verdadera organización jurídica, con tribunales. Algunos estudiosos sobre el tema han homologado la figura del Municipio con el *Calpulli*. Según *Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu*, el *Calpulli* deriva del vocablo *calli*, que significa casa y del *pulli* o pollo que significa agrupación de cosas semejantes, en su significado *calpulli* quería decir vecindario o barrio, en nuestro punto de vista era una organización unida por lazos de sangre, siendo uno de los elementos de mayor importancia, la tierra que cultivan y en que viven.

El *calpulli* se encontraba integrado por grupos de familias y parientes que formaban vecindarios o barrios, mismos que contaban con una unidad económica autosuficiente para producir sus bienes y solventar sus necesidades que requiriera la comunidad, esta organización abarcaba también a su religión, que era politeísta, en donde a través de sus dioses explicaban los fenómenos que sucedían en su comunidad, de igual forma se guiaban en ellos para todas las actividades a realizar, entre ellas la de la propia guerra.

Al mando de los *Calpullis* estaba un concejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este concejo de ancianos, especie de concejo

municipal, era la expresión del poder social local; quienes ejercían la jurisdicción civil y criminal dentro del límite territorial que encabezaban, gobernaban de acuerdo a sus propias Leyes y fueros, y el cargo lo heredaban a sus descendientes.<sup>45</sup>

Más que rasgos característicos de los *Calpullis*, se podría decir que se le ha estudiado y se le ha visto desde distintos ángulos, por lo que hay quienes señalan que se trata de un linaje o conjunto de familias, generalmente patrilineales, que cuentan con sus propias tierras de cultivo aparte de las comunales; como una entidad residencial con reglas de propiedad y de usufructo; como una unidad económica, con derecho de propiedad sobre el suelo y con la obligación de pagar tributo; una unidad social, con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que permite la cohesión de sus miembros; una entidad administrativa dedicada al registro y distribución de tierras, así como la supervisión de las obras comunales; subárea cultural, con su cultura, vestidos, adornos y otros elementos que le dan unidad; Unidad militar, con escuadrones, jefes militares, etc.

Como organización política, Teotihuacan fundó su expansión en la conquista militar de otros pueblos, y mediante el intercambio comercial. El tamaño de la ciudad y el número de su población exigían una organización compleja de carácter estatal. Por su dimensión, era difícil ejercer el gobierno mediante el ejercicio de la democracia directa. El núcleo social era la familia que vivía en casa, el segundo grupo era el barrio en el cual se comprendían varias familias, y el tercero era uno de los cuatro sectores que se componían por varios barrios. Por encima de éstos se hallaba quien detentaba el poder, los conocimientos y el prestigio sacerdotal.<sup>46</sup>

De tal forma podemos precisar que la organización política de los aztecas estaba constituida principalmente por los calpullis, que tenían a su cargo la dirección político-administrativa y militar, función que era la parte fundamental del calpulli azteca, de la cual resulta el antecedente del Municipio en la Cultura azteca.

---

<sup>45</sup> Cfr.- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, "Elementos jurídico-históricos del Municipio en México", UNAM. México, 1979. pp. 25 y 26.

<sup>46</sup> Cfr.- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Op. Cit. pp. 89 y 90.

### 1.3.2 Colonial.

Por Cédula Real emitida por Carlos V el 6 de agosto de 1855 se reconoció el respeto de la organización municipal indígena en todo lo que no fuera contrario a las Leyes españolas, y con ello, durante varios siglos coexistieron en la Nueva España el municipio indígena y el español.<sup>47</sup>

Uno de los primeros actos que llevó a cabo Hernán Cortés, al asentarse en Veracruz fue establecer el primer Ayuntamiento de la Nueva España. Sin embargo, buena parte de los compañeros de Cortés que estuvieron a su lado durante el periodo de guerra, principalmente la que tuvo lugar cuando pelearon contra el pueblo de Tenochtitlán, eran gente de Diego de Velásquez, Gobernador de Cuba, bajo cuya autoridad se había iniciado la expedición. Y Según las instrucciones que él había dado no debía establecerse de manera permanente en una población, lo que desobedeció Cortés. La pugna entre Velásquez y Cortés motivo la intervención de Carlos V, quien prohibió al primero que se mezclara en los asuntos de la Nueva España.

Precisamente la fundación del primer Municipio fue un acto de autoridad originado en el poder delegado a Cortés por la corona española. En la opinión de *Toribio Esquivel Obregón*, el Municipio surge a consecuencia de la aplicación de la legislación española y que era el fundamento que utilizaba Hernán Cortés. Para *Bernal Díaz del Castillo*<sup>48</sup>, el primer Municipio en México se debe a la independencia que logró Cortés de las órdenes y mando de Diego Velásquez, quien deseaba imponer un régimen en donde toda su autoridad se manifestara. *Gelpi Fierro*<sup>49</sup> tiene la idea de que el establecimiento del primer Municipio en México, es consecuencia del proceso de colonización de los ibéricos en las tierras americanas, y que por ello se adoptaron sus mismas instituciones.

---

<sup>47</sup> Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit. p, 909.

<sup>48</sup> Cfr.- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, "Historia verdadera de la conquista de la Nueva España", Tomo I. Editorial Herreros. México; 1937. pp. 165 y siguientes.

<sup>49</sup> Cfr.- GELPI FIERRO, Gil, "Estudio sobre América, conquista, colonización, gobiernos coloniales", Tomo I. Cuba, 1864. p. 3.

Afirma *Esquivel Obregón* que la idea que tenía Cortés al fundar la Villa Rica de la Veracruz era imponer disciplina a los españoles y ser benévolo con los indios, como señal de ser una nueva y mejor era para ellos. Se nombraron Alcaldes y Regidores; los primeros alcaldes fueron Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; como capitán para las entradas se nombró a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olid, alguacil mayor a Juan de Escalante, tesorero a Gonzalo de Mejía y contador a Alonso de Ávila.

El segundo Municipio fue el de Tepeaca Puebla, la Fundación de León, y luego Coyoacán, para difundirse ésta forma de gobierno a lo largo y ancho de la Nueva España. El marco jurídico que servía de fundamento para la constitución, estructura y funcionamiento de la institución municipal, tal y como ya se expuso en el apartado referente al Municipio español.

Las reformas implementadas en el año de 1767 dieron lugar a la decadencia de la figura municipal, consecuencia de los vicios en la administración hacendaría, la falta de organización administrativa en el funcionamiento de los cabildos y la reducción de la independencia municipal. Por medio de las reformas legales se crearon la Contaduría general, encargada del control de las finanzas municipales; se aumentó la responsabilidad de los funcionarios municipales y se disminuyeron los emolumentos correspondientes a los mismos. Se constituyeron doce intendencias, mediante las cuales se terminó, por completo, con la autonomía municipal, y ejercer el poder central desde el Virrey, pasando por los Intendentes, los gobernadores y la Real Hacienda. En tal virtud, la intervención de las autoridades superiores del Estado en los asuntos municipales acabaron, con la autonomía del gobierno municipal.<sup>50</sup>

Todas las organizaciones dependían del virrey y este a su vez del rey o monarca y de esta manera se pudo establecer un Municipio en la Nueva España, en donde

---

<sup>50</sup> Cfr.- **RENDÓN HUERTA BARRERA**, Teresita, Op. Cit. pp, 95 a 97.

ocupa un gran papel el ayuntamiento y el cabildo, mismas figuras que a la fecha subsisten y son las de mayor importancia dentro de los Municipios, tal como se establece en las leyes orgánicas municipales.

Sin embargo, las personas que ocupaban los cargos representativos de la corona como lo son los gobernadores, alcaldes, corregidores, tenientes, subdelegados, etc., comenzaron a desviar su función o a excederse en el ejercicio de la misma, la corrupción, el despotismo y la designación cargada de los funcionarios, por citar vicios, convirtió a la figura municipal colonial, en una institución viciada.

De esta manera la institución municipal se convirtió en núcleo del descontento popular, de la cual entre otras muchas cosas brotó un sentimiento de verdadera inconformidad con las instituciones y funcionarios impuestos, sentimiento que dio, con el paso del tiempo el nacimiento del nacionalismo mexicano y el movimiento de independencia, lo cual marco un punto muy importante y decisivo para México.

### **1.3.3 Independencia.**

A lo largo del periodo colonial la institución municipal se encontraba bajo el yugo del estado español; sin embargo, a principios del siglo XIX, las municipalidades comenzaron a tomar parte activa en la vida política de aquel entonces. Al ponerse en venta los cargos municipales, el grupo de criollos fue adquiriendo gran parte de los mismos, y al estar tan cerca de quienes detentaban el poder, comenzaron a darse cuenta de la concentración del poder político de los peninsulares, y empezaron a oponerse ante tal poderío aunque en forma clandestina. Además se postulaban en contra de las riquezas que detentaban los españoles, y que en ocasiones los propios criollos se veían en la necesidad de pagar por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos; este tipo de situaciones comenzó a germinar un descontento entre todas las clases sociales y económicas y seguidamente, comenzaron a surgir grandes planes para el futuro del país.

El ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808 fue el primero en manifestar el descontento criollo poco antes de que se gestara la guerra de Independencia; simultáneamente los ayuntamientos de diversas comunidades agrícolas, ganaderas y mineras y comerciales en la Nueva España, expresaron su inconformidad frente a la crisis económica y política que prevalecía.

Durante el periodo independiente la evolución de la institución municipal se vio seriamente afectada, pues su desarrollo descendió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos, más aún, ante la gravedad de los problemas políticos y económicos que atravesaba el país, el municipio apareció siempre en segundo plano. Al concluir el movimiento de la independencia, hubo de organizarse un nuevo régimen de gobierno el monárquico constitucional.

De conformidad con el Plan de Iguala firmado el 24 de febrero de 1821 y el tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año. El país fue gobernado por una monarquía que tenía en su base un sistema constitucional, se instaló el primer congreso constituyente el 24 de febrero de 1822, encargado del ejercicio del poder legislativo.

Así, el congreso disuelto por Iturbide y vuelto a reunirse después de la caída de éste, tuvo que decidirse por el establecimiento de un régimen federal y convocar a un nuevo congreso constituyente, en 1824 México se convirtió en un República Federal y por primera vez en la historia de la nación se fijaban las bases de su organización política territorial. Una vez reunido el segundo congreso, éste proclama la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; dicha ley determinaba la forma de gobierno republicano, representativo, federal y, en cuanto al régimen local, precisó que los estados de la Federación deberían organizar su gobierno y administración interior, pero nada se dijo respecto del municipio.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> ROBLES MARTINEZ REYNALDO, "EL Municipio", Porrúa, México, 1993 p, 141

De esta manera se fue desarrollando una etapa más de nuestra historia mexicana; sin embargo, aunque la sociedad sufrió grandes y fundamentales transformaciones, la figura del Municipio no siguió la misma suerte, sino que continuaba rigiéndose bajo las condiciones establecidas en la Constitución de Cádiz por lo que en las demás constituciones no se le daba gran importancia a la institución municipal, a sabiendas de que era la médula del estado y fundamental para el desarrollo del mismo.

#### **1.3.4 Revolución.**

El porfiriato significó para el Municipio una mayor restricción de su autonomía, pues durante esta dictadura que duró más de treinta años, los ayuntamientos estuvieron sometidos al poder central a través de los prefectos o jefes políticos; las juntas de cabildo eran presididas por éste y gozaban también la facultad de poder disolver los ayuntamientos. El régimen de las jefaturas políticas suprimía en forma total la vida municipal.

La lucha en contra de la dictadura fue el principio de la Revolución, teniendo como recta alcanzar los postulados de justicia social, imposible de realizarse si no era por medio de una nueva organización política.

Los caudillos revolucionarios enfocaron también sus esfuerzos a lograr la participación real de la ciudadanía en la elección de los funcionarios públicos, que habrían de asumir la dirección del país; esto incluía tanto la democratización de la vida nacional en las elecciones presidenciales, así como la de gobernadores y presidentes municipales.

Así las cosas, podemos decir que fue el movimiento en donde florece la vida municipal como institución, ya que a raíz del Congreso del constituyente de Querétaro se implanta en la Constitución Política de 1917, el artículo 115, dándole personalidad jurídica al Municipio. La elaboración del artículo fue objeto de una polémica entre los constituyentes, según lo asentado en el diario de debates.

Con ello el Constituyente aceptó dicho régimen y por esto el municipio se considero libre, ya que sería administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y no había autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

#### 2.1 La regulación constitucional del Municipio en México.

Muchos constitucionalistas parten de la idea de que el federalismo mexicano es una copia del sistema federal aprobado por las colonias norteamericanas en su Constitución de 1787. No obstante, en dicho documento nada se dijo respecto al régimen de gobierno interno de cada una de las colonias que conformarían el Estado federado. Su régimen de gobierno interno era una situación que ya se había resuelto por cada uno de los gobiernos estatales, y que para nada daría origen a un debate sobre el particular al momento de establecer el pacto político federal. Por ende, no se aludió a la organización municipal, y se dio por sentada su existencia.

En México, durante los primeros años del siglo XIX, el gobierno y la administración de las ciudades era un fenómeno heterogéneo, ya que cada quien había adoptado el régimen municipal español de acuerdo a sus propios intereses. Así como había cargos vendibles, los había heredables, de elección popular, de designación, de nombramiento por un reducido número de notables; se reconocían fueros, privilegios y costumbres.<sup>52</sup>

Durante el periodo del Virreinato la figura del Municipio cayó en crisis, debido a los múltiples vicios, propios del ejercicio del poder central. En 1808 surgen nuevos brotes de inquietud por lograr el fortalecimiento del Municipio. *Nava Otero* señala que los cabildos municipales se pronunciaron en contra de la intervención francesa y sus efectos políticos; hicieron sentir su repudio al mando de las autoridades francesas, y en el fondo ya se advertía su deseo de independizarse de la corona española; mediante la proclamación del principio de “soberanía de los pueblos”.

---

<sup>52</sup> Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur, “Derecho constitucional”, Oxford University Press, México; 1998, pp. 690 y 691.

Estas ideas liberales fueron expresas y manifiestas ante el virrey, principalmente de quienes formaban parte del ayuntamiento de la Ciudad de México, antes del año de 1810. Sin embargo durante el lapso comprendido entre 1808 y 1810 no hubo texto legislativo en que se advirtiera el mejoramiento de las condiciones de los Municipios y los ayuntamientos. Es lógico pensar que la realidad social y política de aquellos años, en franca emancipación, hacía que el pueblo tuviera sus ojos puestos principalmente, en el respeto de los derechos humanos, la honesta administración del erario público, la abolición de la esclavitud, entre otras inquietudes.<sup>53</sup>

### **2.1.1 La Constitución de Cádiz de 1812.**

Después de tres siglos de virreinato, el Municipio se encontraba en crisis, ya que sus facultades eran limitadas y la autonomía les estaba vedada, en 1808 empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención a los Municipios.

Por una multiplicidad de causas, entre ellas, los acontecimientos políticos suscitados durante el período comprendido entre 1808 y 1810, una vez iniciado el movimiento independiente de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana; las Cortes de Cádiz se dieron a la tarea de formular un nuevo texto fundamental, que permitiera atemperar las tensiones surgidas y con ello se controlará, por la vía del derecho, la crisis por la que se atravesaba. La Constitución de Cádiz o Constitución de la Monarquía española se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, mientras que en México el día 30 de septiembre del mismo año.

Entre muchas cosas se buscaba la autonomía municipal y la unión a un solo gobierno, por lo que se ven en la necesidad de expedir una Constitución, la cual al reunirse las cortes en audiencias de importancia y mérito de estos trabajos para

---

<sup>53</sup> Cfr.- **RENDÓN HUERTA BARRERA**, Teresita, Op. Cit. pp, 103 a 105.

formar y discutir el código político que había de regir la monarquía, cuya discusión comenzó en agosto de 1811, y terminó en marzo de 1812, en la cual se expidió la Constitución de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y de igual manera se hizo juramento en la nueva España el 30 de septiembre del mismo año y, de acuerdo a dicha Constitución, se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado en la Nueva España<sup>54</sup>; la que estaba basada en su totalidad a la buena conducta moral y espiritual de la sociedad.

En el citado ordenamiento se preveía la elección de distintas diputaciones, correspondientes a las provincias que conformaban la Nueva España, siendo estas: México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Occidente, Provincias Internas de Oriente, San Luis Potosí, Yucatán y posteriormente, Valladolid, que comprendía Guanajuato y Michoacán.

Cabe señalar que el 4 de mayo de 1814 Fernando VII expidió un decreto por medio del cual abrogaba la Constitución de las Cortes de Cádiz, para luego volver a tener vigencia para el año de 1820, mediante decreto expedido por el mismo gobernante.<sup>55</sup>

La principal idea del Constituyente de Cádiz fue sentar las nuevas bases para el gobierno español, dentro de cuya postura se afectó al gobierno municipal. Se cambió de un régimen absolutista a una Monarquía Parlamentaria; el sistema de fueros y privilegios los cambió por el principio formal de igualdad ante la Ley.

La Constitución de Cádiz se encontraba comprendida por 10 títulos y 384 artículos, y la institución municipal se encontraba comprendida en el capítulo del título VI, del artículo 309 al 337, en donde se establecía el régimen y funcionamiento del Municipio.

---

<sup>54</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1995", Editorial Porrúa, México 1995. p. 59

<sup>55</sup> Cfr.- Ibid. p, 106.

Textualmente, los artículos referentes a la organización y funcionamiento del Municipios habrán de ser citados en las siguientes líneas:

**“Artículo 309.** *Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico y presididos por el Jefe Político donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.”*

**“Artículo 310.** *Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convengan lo baya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o por su comarca llegue a mil almas y también se les señalará el término correspondiente.”*

En dichos preceptos podemos observar la existencia de un gobernador de estado, el cual era nombrado de forma similar a como actualmente se nombra; se le atribuía el cargo o nombre de jefe político y entre sus múltiples funciones tenía autoridad sobre el alcalde municipal.

**“Artículo 311.** *Las Leyes determinarán el número de individuos de cada clase que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.”*

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

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

**“Artículo 314.** *Los Electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de Enero del siguiente año... Los alcaldes se mudarán todos los años, los*

*Regidores por mitad cada año y los mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos, si hubiera solo uno se mudará todos los años. “*

**“Artículo 316.** *El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.”*

**“Artículo 317.** *Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años o con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las Leyes determinarán las demás calidades que deben tener estos empleados.”*

**“Artículo 318.** *No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico, ningún empleado público con nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirven a las Milicias Nacionales.”*

**“Artículo 319.** *Todos los empleos municipales referidos serán cargos concejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.”*

**“Artículo 320.** *Habrà un Secretario en cada Ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los Fondos del Comùn.”*

**“Artículo 321.** *Estará a cargo de los Ayuntamientos:*

- I. La policía de sanidad y comunidad.*
- II. Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.*
- III. La Administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las Leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombren.*
- IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva.*

- V. *Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del Común.*
- VI. *Cuidar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.*
- VII. *Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.*
- VIII. *Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañará con su informe.*
- IX. *Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.”*

*“Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial...”<sup>56</sup>*

El gobierno de las provincias fue confiado a un jefe superior según disponía su artículo 324; se decretó el cese de los regidores entre otros oficios de carácter permanente en el ayuntamiento y se estableció el sistema de elección popular para el nombramiento de los alcaldes, regidores, procuradores y síndicos, de acuerdo al artículo 312. Para el cambio de la estructura social y política no era suficiente una reforma legal, sino que necesariamente debía tocarse la norma fundamental, y en consecuencia fueron modificados los numerales que van del 309 al 337 de la Constitución de Cádiz.

No obstante que en la Nueva España, tuvo poca aplicación la Constitución de Cádiz, en lo relativo a las diputaciones provinciales, los órganos responsables del gobierno y la administración de las provincias; los ayuntamientos, los encargados

---

<sup>56</sup> *Ibid.* pp. 106 y 107.

del gobierno interior de los pueblos, tuvieron una gran aceptación, a tal grado que su éxito fue tomado en cuenta por el Constituyente mexicano de 1824.<sup>57</sup>

El Acta “Constitutiva de la Federación” del 31 de enero de 1824 y la “Constitución Federal” del 4 de octubre, fueron las bases para la organización política y administrativa del país. Se dio a este un gobierno Republicano, representativo y federal, con la aparición de poderes y estados libres y soberanos. El poder ejecutivo se depositó en el presidente de la República, auxiliado por un vicepresidente y varios ministros; el poder legislativo en el congreso general; y el poder judicial en la Suprema Corte. Este esquema se aplicó en las entidades federativas, aunque con cambios de denominación: gobernador, congreso local y tribunal superior de justicia. Los municipios no contaban con una disposición municipal específica para su materia y las entidades federativas continuaron copiando a la constitución federativa bajo el título, casi general de “Régimen Interior de los Poderes”.

A mayor abundancia, la constitución de 1824 con el propósito de no invalidar la soberanía de los Estados, dice en su artículo 164: “Cada uno de los Estados tiene obligación: 1. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al Acta Constitutiva”, sin especificar ninguna cosa en materia municipal, sin embargo, los ayuntamientos continuaron observando las leyes, decretos y ordenanzas prescritas para su gobierno político, económico y administrativo, tomados tanto de las ordenanzas de Felipe V de 1728, como las de 1813 de Félix M. Calleja, así como por el acuerdo de diciembre de 1821 y la orden de 1822 .

Para instaurar el Municipio, la constitución de Cádiz en su artículo 309, disponía la existencia de Ayuntamiento para el gobierno interior de los pueblos, el cual se integraba por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por un jefe político donde lo hubiese o en su defecto, por el Alcalde.

---

<sup>57</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, Op. Cit. p, 691.

Haciendo una comparación con la manera en que estaba organizado el ayuntamiento en la Constitución de Cádiz con la del ayuntamiento moderno en la Constitución de 1917, podemos apreciar que se contemplaban las mismas cargas y que existían las mismas necesidades que en la comunidad contemporánea; de igual forma, se encontraba organizada en direcciones para delegar funciones de unas cuantas personas, lo cual nos indica que la distribución de responsabilidades y por consiguiente de obligaciones ha sido una constante para el mejor funcionamiento de la administración pública.

Manifiesta Ochoa Campos, que aun cuando permaneció en vigor tres meses en México dicha constitución, fueron bastantes para hacer resurgir a la institución municipal, dando entrada nuevamente al pueblo, ya que reinstauro:

1. El sistema de elección popular directa.
2. La no reelección de los funcionarios municipales.
3. Su renovación cada año.

Y de igual manera la innovación de aportaciones fundamentales:

1. La de integración de ayuntamientos por un número de regidores en proporción al número de habitantes.
2. La de declarar el desempeño de los cargos concejales, como obligación ciudadana.<sup>58</sup>

### **2.1.2 Decreto Constitucional de Apatzingan de 1814.**

Para el estudio del Municipio en la Constitución de Apatzingan, no se contempla dicha figura jurídica en la misma, ya que se regía en al forma como lo establecía la Constitución de Cádiz, pero la Constitución de Apatzingan o Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana del 22 de octubre de 1814,

---

<sup>58</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés "La Reforma Municipal", Porrúa, México 1985 p.226

esta compuesta por dos títulos y 242 artículos, de los cuales no hay ningún capítulo referente a los ayuntamientos.

Aun cuando la ausencia de la figura jurídica que nos ocupa dentro del citado ordenamiento legal, no se puede presumir que la esencia del municipio, la libertad y la autonomía, conceptos fundamentales para el desarrollo de dicha institución, hayan sido olvidados ya que en opinión de algunos estudiosos del derecho, pero plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto a que tendió a dotar a México de un gobierno propio e independiente de España, como lo señaló Hidalgo.<sup>59</sup>

Si bien es cierto que la constitución de Apatzingan no tiene ningún título referente al Municipio, también lo es que nos refiere de la existencia de la soberanía la cual va residir originalmente en el pueblo y el cual lo ejerce a través de la representación nacional diputados mismos que poseen las siguientes atribuciones:

- A. Dictar leyes
- B. Facultad de hacerlas ejecutar
- C. Aplicarlas al caso concreto.

El decreto Constitucional para la libertad de América mexicana expedido en Apatzingan el 23 de octubre de 1814, conservo el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 211 que mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán estas en todo su rigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se deroguen.

---

<sup>59</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México 1991 p. 78

Por lo que en el caso del decreto de 1814, no hubo ninguna derogación a la de 1812, ya que no contempló al Municipio, por lo que no tuvo vigencia y permanencia el artículo 309 de la Constitución de Cádiz.

### 2.1.3 La Constitución de de 1824.

El mundo entero necesitaba cambios, siempre y cuando tiendan a mejorar la vida social de la comunidad; éste ha sido el fin del constituyente, y se puede observar a través de las Diversas Constituciones que ya se han analizado.

Con la independencia de México, surge la Junta Suprema del Imperio la cual decreta la independencia y establece la soberanía de nuestro país: Que es nación, soberana e independiente de la antigua España<sup>60</sup>, declaración que se pronunció y se tomó como lema.

*“En junio 12 de 1823, el Constituyente, en sesión extraordinaria, acordó que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estén al voto de su soberanía por el sistema de republica Federada y que no ha declarado en virtud de haber decretado se formen convocatoria para nuevo congreso que se constituya a la nación”.*<sup>61</sup>

De esta manera se da pauta al constituyente de 1824, en donde primeramente se forma el Acta Constitutiva el 31 de enero de ese mismo año, que reemplaza al constituyente anterior; el 01 de abril de 1824 el Congreso comenzó a discutir el proyecto de constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobada por la asamblea el 3 de octubre de 1824, con el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 del mismo mes y año, la cual fue publicada el día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés “La Reforma Municipal”, Porrúa, México 1985 p.229

<sup>61</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México”, Porrúa, México 1991, p. 153

<sup>62</sup> Ibid., P. 153

La Constitución de 1824 es un documento jurídico fundamental de nuestro país. Aunque durante nuestra vida independiente se hubiera transformado la Constitución en cuanto a la forma estatal implantada, sustituyéndose la forma de Estado Federal por el centralismo, no obstante lo anterior, la Constitución de 1824 fue fruto de una enconada lucha entre centralistas y federalistas, la cual se decidió a favor de los últimos, en virtud de que las provincias se inclinaron como firmes partidarios del sistema federal, siendo éste un fuerte apoyo para que triunfará y se plasmara en la nueva Constitución.

En la primera Constitución Federal se establece en el artículo 4º que, La nación mexicana adoptará para su gobierno la forma de república, representativa popular y federal, siendo estos los puntos básicos de su independencia.

Derivado de la emancipación que logró la nueva España de la Corona, la población, conformada por seres tan distintos unos de otros establecidos en el territorio nacional, dejó de estar sujeto al dominio político del Estado español pero sin que se convirtieran por ese solo hecho en un nuevo Estado nacional con las características precisas y definitivas de tal forma de organización política tomando como modelos el Estado Inglés, francés o norteamericano<sup>63</sup>. Tales características y elementos fueron plasmados en la Constitución de 1824, que por ende, es la fuente creativa del Estado Federal mexicano.

Este texto constitucional ha sido blanco de distintas opiniones doctrinales, porque muchos lo han calificado como una copia al carbón de la Constitución norteamericana de 1787, tema que no es objeto de estudio de la presente tesis.

Para nadie es desconocida la circunstancia de que las condiciones reales que el país vivía no eran las propicias para que de forma natural se pudiera cumplir con los

---

<sup>63</sup> Cfr.- CUEVA, Mario de la, "Apuntes de derecho constitucional; teoría", México; 1967. P. 35. Este autor señala que la Constitución de 1824 es producto de un sistema híbrido, carente de unidad y ausente de lógica, ya que se entremezclan las ideas contenidas en la Constitución norteamericana, de la cual tenían dos traducciones y de la Constitución de Cádiz de 1812.

Principios y reglas básicas contenidos en este máximo ordenamiento.<sup>64</sup> Es decir la política, las leyes y la ideología, reflejaban claramente los intereses y las tendencias de las clases sociales; de tal forma que los gobiernos y las instituciones que se establecieron, así como las banderas y los principios que se defendían no eran más que la manifestación clara y exacta del choque entre dos ordenes que se excluían mutuamente: el de los conservadores y el de los liberales, representando la lucha entre lo viejo y lo nuevo.

El primer Constituyente tenía como principal objetivo proclamar la independencia de México de la Corona española, y así lo hizo sentir diputado Ramos Arizpe a las Cortes de Cádiz, cuando dijo que primero está la existencia y después el ser, que lo realmente importante es salvar a la Nación e independizarla totalmente de España y luchar fuertemente contra el movimiento divisorio.<sup>65</sup>

Es característico de nuestros primeros ordenamientos constitucionales, que se reconociera a la iglesia católica como la única que se pudiera profesar en territorio de la república, además de reconocer los fueros eclesiásticos y militares. Sin embargo, no todos estaban de acuerdo con tal política del Estado, principalmente los liberales, quienes ya concebían la idea de la separación de los asuntos de la Iglesia y aquellos que solo atañen al Estado.<sup>66</sup>

Hay quien afirma que el sistema federal de gobierno fue una copia del sistema instaurado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787; mientras que otros sostienen que el sistema había sido probado con antelación en la Nueva España, y que por su éxito fue tomado en cuenta por el Constituyente de 1824. Los autores de nuestra primera Constitución se preocuparon por evitar la escisión de las provincias, por lo que recurrieron al federalismo. Existía el peligro

---

<sup>64</sup> Cfr.- **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo" Editorial Porrúa, México, 1998, Pp. 99 y 100.

<sup>65</sup> Cfr.- **BARRAGÁN BARRAGÁN**, José, "Introducción al federalismo (la formación de lo poderes 1824)", Universidad de Guadalajara. México; 1994. p. 182.

<sup>66</sup> Cfr.- **MEYER**, Jean, "La cristiada. Entre la iglesia y el Estado, 1926-1929", Siglo XXI editores. México; 1999. Pp. 21 a 23

de que las provincias reasumieran su soberanía y entonces se constituyeran en repúblicas separadas. No tuvieron éxito con aquellas provincias que forman parte de Centroamérica, pero su esfuerzo bastó para evitar la separación de Chiapas.

El Constituyente de 1824 dio por un hecho la existencia de una forma de gobierno hacia el interior de las entidades federativas derivado de la Constitución de Cádiz, que habrían de unirse mediante nuestro primer pacto federal. En aquél ordenamiento se confiaba la función de gobierno municipal a funcionarios electos por el pueblo, quienes se renovaban cada año, siendo vigente el principio de reelección, con facultades para proponer ordenanzas y que gozaban de cierta autonomía financiera, tal y como se desprende de la lectura de los artículos 309 a 323. Tomando como base el sistema federal adoptado por los norteamericanos, tan solo se limitaron a organizar el pacto federal que llevarían a cabo las entidades federativas que le darían nacimiento al Estado mexicano, según se desprende de los artículos 157 a 162.

Por lo que respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época colonial, que por no oponerse a la Nueva Constitución no fueron derogadas, y de esta manera fue mantenido el Municipio en el Estado federal.

Siendo sincero, ni en la Constitución de 1824, ni en el Acta de Reformas de 1846, ni en la Constitución de 1857 artículo alguno dedica su contenido al Municipio.

#### **2.1.4 La Constitución de 1836.**

Una vez que el gobierno vio la necesidad de reformar la constitución de 1824, se crean dos partidos políticos: Uno el liberal y el otro conservador; en el segundo se adopta un sistema centralista, en el cual el poder se encuentra en manos de un solo hombre y se creó un proyecto de reforma, que fue aprobado por el Congreso, dando fin, de esta manera al sistema federal.

En 1836 el constituyente dividió la nueva ley Fundamental en siete estatutos, por lo que se conoce como la Constitución de las Siete Leyes; se promulgaron las siete leyes constitucionales que habrían de establecer las bases de funcionamiento de un nuevo régimen centralista, que era representante de los intereses de una minoría y mediante esas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, los cuales a su vez se dividieron en distritos y estos últimos en partidos, al mando de los departamentos estaban los gobernadores que eran nombrados por el supremo poder ejecutivo, por tanto estaban sujetos casi absolutamente al gobierno del centro, los que no tenían facultades para crear una hacienda propia y el presupuesto de gastos ordinarios les eran fijados por el congreso general.

La Constitución centralista de 1836 dividió su texto en siete Leyes, dentro de las cuales la figura municipal es regulada minuciosamente por ésta Constitución de los artículos 22 a 26 de la sexta Ley, mismo que habrá de reproducirse en todos sus términos.

Los autores de la Constitución de 1836 regularon minuciosamente la figura de los ayuntamientos, no con el afán de mejorarlos, sino con el firme objetivo de arrancar el federalismo de raíz; los procedimientos electorales mediante el voto universal, conservar los fueros y privilegios y de esa manera borrar todo esbozo de reforma liberal y democrática. La reforma constitucional se debió a la influencia del pensamiento conservador de aquella época. En éste sentido, Lucas Alemán se pronunció en contra del sistema federal, contra todo aquello que se base en el sistema de elección popular, mientras sus bases siguieran siendo las mismas.

Cuando los conservadores tuvieron la oportunidad de organizar el país de acuerdo a sus propios intereses, no lo desaprovecharon, por lo que establecieron el voto censitario, excluyeron del sufragio a más del 90% de la población adulta; conservaron la organización municipal, pero siguiendo una tendencia aristocrática para el ejercicio del poder, se requería para formar parte del ayuntamiento que la persona tuviera un capital físico o moral que produjera por lo menos 500 pesos de renta anuales, requisito casi imposible de cubrir por la mayoría de la población; por

encima de los ayuntamientos se estableció la figura de los prefectos, a quienes se encomendó su control y vigilancia.

Precisamente en ésta Constitución se encuentra el antecedente de la desaparición de los ayuntamientos que se consigna en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal vigente. Tiene razón *Arteaga Nava* al señalar que si uno quiere nulificar el poder de los ayuntamientos, lo primero que hay que hacer es regular el ejercicio del poder, desde el centro hasta los ayuntamientos, a fin de evitar un contrapeso innecesario.<sup>67</sup>

De forma tangible, el constituyente, tuvo a bien contemplar al Municipio dentro de la constitución de 1836.

El texto de los artículos que van del 22 al 31 es el que a continuación se transcribe:

*“Art. 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los pueblos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.”*

*“Art. 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder, los primeros de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.”*

*“Art. 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:*

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.*
- II. Vecino del mismo pueblo.*
- III. Mayor de veinticinco años.*

---

<sup>67</sup> Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur, Op. Cit. p, 693.

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

“**Art. 25.** *Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las Leyes y reglamentos.*”

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

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

“**Art. 28.** *Para ser juez de paz se necesita:*

- I. *Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.*
- II. *Vecino del pueblo.*
- III. *Ser mayor de veinticinco años.*”

“**Art. 29.** *Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción a éstas y a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas...*”*En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad*

*pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.”*

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

*“Art. 31. Una Ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.”<sup>68</sup>*

Dichos artículos se refieren al ayuntamiento, funcionarios y de como reparar las faltas de estos en un caso determinado; de esta manera podemos ver que la reelección aparece por primera vez en la vida política y se establece la organización administrativa entre las autoridades municipales con el gobernador.

Dicho criterio debe tomarse en cuenta, ya que se puede observar que no se da la intervención directa a la población en forma democrática como se concedía en la Federal, porque en la Centralista, el Gobierno supremo de la nación nombraba a los gobernadores de los departamentos, para que estos nombren perfectos de distrito y subprefectos de los partidos, contando los ayuntamientos con reducidas atribuciones administrativas y las jurisdiccionales de mínima cuantía eran asignadas a los alcaldes, aún cuando se considera que los ayuntamientos deben ser electos popularmente, debe tenerse presente que sólo podían ser electos los ciudadanos que estuvieran en condiciones de hacerlo.

Para poder ser votado, era necesario que la persona tuviera un capital físico o moral que le produjera por lo menos quinientos pesos anuales, situación que muestra de forma clara lo minimizado de los derechos civiles de las personas,

---

<sup>68</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Op. Cit. pp. 110 y 111.

puesto que había una desigualdad plasmada en la Ley. Asimismo, es evidente que en esa época se le había restado autonomía al Municipio.

La primera ley define a los conceptos de nacionalidad y ciudadanía; considera mexicanos a los nacidos en el territorio de la república, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización a los nacidos en el extranjero, de padre mexicano (que mantenga esa calidad), a condición que soliciten el carácter de nacionales “a entrar en el derecho de disponer de sí”, a los nacidos en el territorio mexicano, de padre extranjero, y que soliciten expresamente su calidad de nacionales; a los extranjeros nacidos en México cuando se proclamó la independencia del país, y a los que tramiten y obtengan carta de naturalización. Consigna sus derechos: ser juzgados por tribunales establecidos legalmente, con sujeción a normas dictadas con anterioridad al hecho; prohibir su detención en exceso de tres días sin que medie acuerdo fundado de autoridad judicial; tutelar su derecho de propiedad (sólo restringido por causa de interés público, previa indemnización); establece la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito y de expresión. Enumera sus obligaciones: profesar la religión del país (católica), respetar la constitución, obedecer a las autoridades, cooperar al sostenimiento del estado, defender la patria y coadyuvar al restablecimiento del orden público y expresa que los derechos se pierden entre otras causas, por ausentarse del territorio nacional por más de dos años sin efectuar los trámites establecidos en esta ley, servir a gobiernos extranjeros o cometer delitos enumerados en propio ordenamiento.

Indica que son ciudadanos de la República los mexicanos mayores de edad que tengan una renta anual de 100 pesos (que además sepan leer y escribir de 1846 en adelante) y los que hayan obtenido carta de ciudadanía expedida por el congreso. Sus principales derechos son: votar y ser votados para los cargos de elección directa, siendo las leyes subsecuentes las que fijan los requisitos para electores y elegidos; estos derechos se extinguen por perder la calidad de mexicano, por sentencia judicial que imponga pena infamante, incurrir en quiebra fraudulenta, o por vagancia y mal vivencia; y se suspendía: durante la minoridad, el estado de severamente deméntico y la sujeción a proceso hasta el pronunciamiento de

sentencia absolutoria; los extranjeros introducidos legalmente al país gozan de todos los derechos naturales a los que consagran los tratados internacionales, y están obligados a respetar la religión y leyes mexicanas; la vecindad se gana por residencia continúa de dos años en cualquier población y se pierde por trasladarse a otro punto.

El 20 de marzo de 1837, se elaboró un reglamento Provisional para el gobierno interior de los Departamentos, el cual disponía que en cada Departamento hubiese un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República, quien era auxiliado por un Secretario General. El gobernador, entre otras facultades, era quien se encargaba de nombrar a los Prefectos y confirmar los nombramientos de los Subprefectos, también se encargaba de calificar las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaba las Ordenanzas Municipales.

Había un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la república en cada cabecera de Distrito, sus funciones eran políticas, policíacas y administrativas, los cuales residían en la cabecera del Distrito o en cualquier población dentro de su Distrito.

Como la administración era Centralista, era imposible que las autoridades pudieran observar directamente las necesidades del municipio; en estos términos es difícil crear una Constitución Local autónoma, ya que tiene que estar basada estrictamente en estas leyes constitucionales.

La constitución Centralista concentra el poder en un solo hombre representado por el Ejecutivo, quien delega funciones a las personas que mejor le conviene y no a las que el pueblo elija.

### 2.1.5 Reformas de 1840 y 1845.

Todo acontecimiento tiene su vigencia y razón de ser en el momento que se vive, por lo que la humanidad tiene necesidades acordes a su realidad social y precisamente se unen en sociedad para buscar el bien común; una de las vías para lograr el bienestar de la comunidad es estableciendo leyes acordes a dicha realidad social y destinadas a solventar sus necesidades, por lo que en 1840 en busca del bien común, se reforma la Constitución Centralista de 1836, por lo que el 15 de julio estalló en la capital de la República un movimiento federalista a cuyo frente se encontraba Gómez Farias, quienes después de derrotar al presidente Bustamante y apoderarse del Palacio nacional, llevaron a la cámara de diputados un proyecto con el objeto de dar las reformas a la Carta de 1836, para lo cual se tuvo en cuenta el proyecto de reforma presentado por los diputados el 30 de junio del mismo año.

De este modo, se abreviaron las sesiones del legislativo para tomar en cuenta las reformas y desaparecer al poder conservador que se plasmó en la Constitución de 1836.

El 28 de septiembre de 1841 se fijan las bases de Tacubaya, en las que se declaraba que se habían cesado los poderes supremos con excepción del judicial.<sup>69</sup>

Al municipio se le contemplaba en el proyecto de 1840 en la sesión cuarta de los ayuntamientos, haciendo mención de esto en los artículos 146 al 151, y se puede observar cómo se tenía organizada y reglamentada la administración municipal, concediéndole un capítulo especial a los jueces de paz.

El proyecto de reforma de las leyes constitucionales, estuvo en estudio y fue revisado, tuvo sus críticas como adhesiones, cambios importantes en cada uno de sus capítulos, el diputado José Fernando Ramírez toma en cuenta cada uno de los

---

<sup>69</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, op. Cit. P. 251

capítulos que le fueron expuestos para su revisión, votando por el proyecto que da un punto muy importante: el de la libertad de imprenta, permitiendo con ello un panorama a la libertad de expresión de todos en la medida que queramos, siempre y cuando no perjudiquen la libertad de los demás.

Las bases de Tacubaya daban lugar a los proyectos de la Constitución de 1842, y una vez que el congreso tuvo en sesiones se le presentó el proyecto de la Constitución, en él se nombra la forma de gobierno de República popular representativa, pero algunos de los votantes del congreso querían que se añadiera la palabra Federal, con lo que no todos estaban de acuerdo y no fue tomado en cuenta, por considerarse peligroso, en dicho proyecto no se tomó en cuenta al Municipio.

El 3 de noviembre de 1842 se reforma un nuevo congreso para discutir un nuevo proyecto, en el que igualmente no se tomó en cuenta a la figura del municipio.

El 13 de junio de 1843 se dio un nuevo Código centralista conocido con el nombre de bases Orgánicas de la Republica Mexicana<sup>70</sup>, la que se publica el 14 del mismo mes y año, en dichas bases se contempla al Municipio de forma limitada, sólo en un artículo el 4º, señalando que la República se dividirá en departamentos, distritos, partidos y municipalidades.

En la Constitución conservadora de 1843 si se hace mención del Municipio, aunque sea de forma somera, cuando dispuso que *“El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.”* Esto se desprende de la lectura de los artículos 4, 10 y 12.

---

<sup>70</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, “La Reforma Municipal2 op. Cit. P. 241

Es así como en nuestra República mexicana estuvieron en vigencia las bases orgánicas de 1843 y hubieron movimientos en las cuales se busca la restauración del federalismo.

En el artículo 134 fracción X, se señalan como facultades de la asamblea departamental establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal así como aprobar los planes de árbitros municipales, los presupuestos anuales de los gastos municipales.

El 17 de noviembre de 1845, la Asamblea Departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las Bases Orgánicas dispuso que en las poblaciones, ciudades, villas o comarcas que tuvieran al menos 4 mil habitantes, gozaban del derecho de elegir a sus ayuntamientos y se integraban los padrones con los datos censales de la parroquia, la elección era indirecta, la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales; el ayuntamiento se componía de munícipes y síndicos, estos últimos ostentaban la representación jurídica de los ayuntamientos, la asamblea general era de carácter administrativo, legislativo y consultivo.

Las funciones ejecutivas eran desempeñadas por el alcalde, ésta estructura tiene gran similitud a la actual, pero es de hacerse notar que la diferencia radica en que el alcalde tenía la obligación de reconocer la supremacía del subprefecto, quien podía deponerlo e incluso junto con al totalidad del ayuntamiento cuando fuera conveniente, en razón de mandato expreso del gobernador, o siguiendo las normas que señalara el gobierno central.

De acuerdo con los tiempos que se vivía era lógico que el padrón electoral se llenara en base a los datos parroquiales; el sistema de elección indirecto; dependiendo de la importancia de las comarcas se determinaba el número de municipalidades; el ayuntamiento estaba compuesto por munícipes y síndicos, y estos últimos detentaban la representación jurídica del ayuntamiento; la Asamblea Municipal era un cuerpo legislativo y consultivo; la función ejecutiva estaba a cargo

del alcalde, y aunque ésta estructura es muy similar a la del ayuntamiento de nuestros días, existe una gran diferencia motivada por el ejercicio central del poder y que formalmente así se reconocía, en virtud de que el alcalde estaba obligado a reconocer la supremacía del subprefecto quien tenía la autoridad para deponerlo a él y a la totalidad de los miembros del Ayuntamiento, ya sea, por mandato expreso del gobernador previa consulta a la Junta Departamental.

Por lo que se desprende que en toda la trayectoria de reformas, ninguna fue propiamente una Constitución; el municipio siempre se quedó tal como se contemplaba en las bases orgánicas de 1836, y en las demás nunca se preocuparon por establecer las bases de una buena administración municipal, directrices que eran de suma importancia para alcanzar un desarrollo como país, ya que el Municipio es un nivel y orden de los que conforman al estado mexicano.

De la lectura de los episodios de la historia constitucional se puede desprender, que durante la vigencia de los sistemas centralistas de gobierno, la autonomía municipal estaba muy lejos de ser una realidad, a diferencia de lo que puede ocurrir dentro de un sistema Federal real, y no meramente formal.

#### **2.1.6 Constitución de 1857.**

Todo ser humano necesita de cambios para su desarrollo, y es por ello que política y legislativamente tuvo un cambio meses después de las leyes o reformas y de la base constitucional al entrar en vigor una nueva Constitución.

Los ataques políticos de las potencias extranjeras delimitaron el bloque conservador, hecho que permitió de nueva cuenta el fortalecimiento del partido liberal y reaparición en la escena histórica como la fuerza activa y revolucionaria de aquella época. Al interior del partido se desenvolvían dos bloques:

1. El ala izquierda, que se conocía con el nombre de “los puros”.

## 2. El la derecha, que eran “los moderados”.<sup>71</sup>

El objetivo del grupo de los moderados estaba en contra del clero, pero sin aceptar métodos revolucionarios, siendo aquí el partido conservador el de la fuerza económica, ya que representaba los intereses del clero y de los españoles ricos.

Impregnada de un espíritu liberal, la Constitución de 1857 deja de regular al Municipio y al ayuntamiento, a diferencia de lo que ocurrió en la Constitución centralista de 1836. Realmente, hicieron la Carta Magna más breve que haya tenido vigor en el país, y en la materia que nos ocupa, dieron por hecho que las Constituciones estatales y sus Leyes regulaban la figura municipal y todos sus elementos. Acertadamente respetaron el sistema federal de competencias, motivo por el cual, es a las entidades federativas y sus órganos a los que correspondía la regulación del Municipio y no a los poderes federales. En éste sentido el artículo 72, en su fracción IV, dispuso que en el Distrito Federal y Territorios los ciudadanos elegirían libremente a sus autoridades políticas locales y municipales, y ellos mismos habrían de designar las rentas que éstas percibirían por el ejercicio del cargo.

En general, todas las entidades de la república regulan de forma muy similar la figura del Municipio, sus órganos de gobierno, y los requisitos que todo ciudadano debía cubrir para ocupar los cargos de elección popular. Sin embargo, la historia nos muestra que en el estado de Hidalgo se estableció la existencia de cuatro poderes, a saber: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Municipal.<sup>72</sup>

Durante la dictadura del General Díaz se llevan a cabo algunas reformas a la Institución Municipal, al ejercicio de los poderes delegados, a efecto de llevar un control a través de los jefes políticos, quienes intervendrían de una manera despótica en la citada institución.

---

<sup>71</sup> CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES, “Historia del Municipio” Textos Municipales, No. I p. 33

<sup>72</sup> Cfr.- Ibid. p. 114.

En la opinión de *Felipe Tena Ramírez*, el General Díaz acentúa la centralización del poder terminando con la autonomía municipal, y agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas que llevaban el nombre de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos tienen su origen en la Constitución Centralista de 1836, en calidad de agentes del gobierno central y que solo obedecían ordenes del gobernador. Cabe señalar que los métodos utilizados por ellos para mantener la paz y el orden publico, eran en ocasiones, crueles e ilegales. Por supuesto que la institución de ésta autoridad administrativa era absolutamente incompatible con la autonomía municipal.

Hay quien dice que el odio que despertaron estos funcionarios fue uno de los motivos del movimiento revolucionario de 1910, y por ello se consagró entre sus principales postulados (el Municipio Libre). Es mas, entre los partidarios del antiguo régimen había quien aplaudió la supresión de las jefaturas políticas, pues constituyeron un instrumento para el ejercicio despótico del poder, no siendo solo impopulares, sino que se ganaron a pulso el odio del pueblo.<sup>73</sup>

*Elisur Arteaga Nava* después de hacer un estudio comparado entre las distintas constituciones locales durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857 llega a la conclusión de que al menos desde el punto de vista teórico, los Municipios gozaban de plena autonomía hacendaría, los cargos eran de elección popular, no estaban expuestos a la intervención de los poderes de las otras esferas de gobierno; su autonomía implicaba la suficiencia legislativa, tomando en cuenta sus propias peculiaridades y las necesidades de cada región.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Cfr.- **TENA RAMIREZ**, Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1995", Editorial Porrúa, México 1995. p. 148

<sup>74</sup> Cfr.- **ARTEAGA NAVA**, Elisur, Op. Cit. p, 694.

### 2.1.7 Constitución de 1917.

La herencia primordial concedida a México, por la revolución de 1910, cien por ciento social, es la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y dándole un lugar especial al Municipio, el cual fue objetivo a realizar por Venustiano Carranza, por lo que los diputados al congreso constituyente de 1916-1917, por el contrario, vieron con simpatía la idea de incorporar una reglamentación básica, del régimen municipal.

Cabe recordar que el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue convocado por el general Carranza mediante decreto del 19 de Septiembre de 1916, al margen de las normas contenidas en la Constitución de 1857, misma que se pretendía derogar.

El artículo 127 de la Constitución del 57 preveía su reforma mediante la aprobación mayoritaria de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso, y de la mayoría simple de las legislaturas estatales. Sin embargo, Carranza argumentó que con ello, se limitaba la voluntad soberana del pueblo. Respecto a la violación de los mandatos constitucionales consagrados para su propia reforma, el ex presidente de México, *Miguel de la Madrid Hurtado* explica que a pesar de la previsión de tales disposiciones de la Norma Fundamental es un principio básico en la teoría constitucional democrática y realidad política ineludible que el Poder Constituyente del pueblo se deba limitar a disposiciones jurídicas positivas, aunque tengan el rango de constitucionales.<sup>75</sup>

*Quintana Roldán*, señala que entre los principales antecedentes de la constitucionalización del Municipio Libre en la Carta Magna de 1917 están en los siguientes documentos:

*El Plan del Zapote*, cuyos principales postulados fueron las justas demandas agrarias, la defensa del sufragio efectivo, estaban en contra de la reelección en los

<sup>75</sup> Cfr. BUEN LOZANO, Néstor de. "Derecho del trabajo", Tomo I. Concepto generales. 10ª edición. Porrúa. México; 1997. P. 341.

puestos públicos y se manifestaron en contra de los caciques regionales y los Jefes Políticos.

*El programa del Partido Liberal Mexicano*, también pugnaba por la supresión de los Jefes Políticos y el fortalecimiento de los Municipios. Este documento iba firmado por los Hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villareal, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

*El Partido Democrático*, apuntaba como la base de la república al Municipio Libre, y suprimiendo la figura de los Jefes Políticos.

*El Plan de Valladolid*, encabezado por un grupo de vecinos del citado Municipio, en el cual dieron muerte a su Jefe Político, al sargento de la fuerza local, motivado por el ejercicio autoritario del poder de estos funcionarios.

*El Plan de San Luis Potosí*, fue la bandera de Francisco I. Madero y en donde se decía que, el principio de la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos de los ciudadanos solo existían en el documento legal, y que realmente no se llevaban a la práctica. Se acusó que las Cámaras que componen el Congreso Federal no manifiestan otra voluntad que la del dictador (Porfirio Díaz), que los gobernadores son designados por él, y éstos a su vez imponen a las autoridades municipales, lo cual evidencia un centralismo aberrante.

*El Plan de Bernardo Reyes*, en el que se agregaban a los postulados de Madero, la del restablecimiento de la zona libre en la frontera norte del país, y acentuar lo relativo a la efectividad del sufragio.

*El Plan de la Empacadora*, en cuyos ideales estaba la autonomía del Municipio arrancada por fuerza de las armas, y se atacó fuertemente la figura de los Jefes Políticos.

El Plan de Guadalupe, en el que se proclamó a Carranza como primer jefe de la revolución, se desconoció a los poderes federales y cualquier autoridad que obedeciera las órdenes de Huerta. Los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta, aunque su proyecto de Constitución sí lo tomaba en consideración explícitamente.

El Plan de Santa Rosa, encabezado por Zapata, y que aunque estuvieran en primer lugar los postulados agrarios, también se hizo referencia al gobierno municipal, como lo es el sufragio efectivo, en donde se castiguen las trampas en materia electoral. Asimismo, el mismo caudillo y su gente tuvieron a bien crear la “Ley General sobre Libertades Municipales”, y curiosamente en el mismo ordenamiento se proclama como jefe máximo de la revolución mexicana a Emiliano Zapata.<sup>76</sup>

Los creadores del programa del partido liberal mexicano pugnaban por la desaparición de los jefes políticos<sup>77</sup>, y al mismo tiempo reorganizar los Municipios que habían desaparecido e impulsar la idea del Municipio Libre. Carranza en su proyecto de Constitución propuso como base de la división territorial y organización política del país, al Municipio que calificó de Libre, que fuese administrado por un ayuntamiento, cuyos miembros fuesen electos por el pueblo, además de proponer la supresión de los jefes políticos. En realidad, no hubo novedad respecto a la regulación municipal de tradición liberal adoptada durante la vigencia de la Constitución de 1857 y la magna regulación de la primera Constitución social del Siglo XX. En síntesis, la propuesta constitucionalista ya era una realidad que se vivía en el interior de la República.

Un elemento fundamental de la autonomía municipal es que sus autoridades no puedan ser atacadas al arbitrio de las autoridades del poder local y federal, así

<sup>76</sup> Cfr.- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. . pp. 73 a 76.

<sup>77</sup> La figura del jefe político proviene de la regulación española, y en la vida constitucional de México, aparece por primera vez en la Constitución de Cádiz. Este funcionario encabezaba el gobierno municipal, estando por encima de los regidores, el procurador síndico, y gozaba de la misma jerarquía del alcalde. Estos detentaban un gran cúmulo de facultades, entre las que se pueden citar: ponían y quitaban a los presidentes municipales. Y llegaron a ser un apoyo indispensable para los gobernadores de los departamentos durante la vigencia de la Constitución centralista de 1836.

como garantizarles su propia hacienda. Sin embargo el texto del artículo 115 que se propuso a votación es el siguiente:

**“Artículo 115.** *Los Estados adoptaran; para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

- I. *Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre esta y el Gobierno del Estado. (Se advierte la supresión de cualquier figura que tenga las características y naturaleza de los prefectos y jefes políticos).*
- II. *Los Municipios administraran libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y termino que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.*

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

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

*Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni duran en su encargo más de cuatro años.*

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

*El numero de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional a habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de cada una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.*

*En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.*

*Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”<sup>78</sup>*

Por lo anterior, todos los planes revolucionarios se vieron logrados por estas bases y esta Constitución, dando al Municipio la organización autónoma de su administración. Haciendo eco de ese anhelo popular, el Constituyente de 1917 exhibió en el texto constitucional, además de los poderes de la Unión, tres competencias definidas: la del Estado Federal, la de los Estados miembros de la Nación y la del Municipio en el artículo 115.

Es importante resaltar que se fincó la base, el centro de todo sistema, pues lo proclamó elemento fundamental de la estructura geográfica, administrativa y política de la nación, y la consecuencia de este principio implantado en la Constitución no fueron llevados a los puntos detallados, quizás por que los constituyentes creyeron que bastaba asegurar la independencia económica de los ayuntamientos, para hacer que éstos tuvieran vida propia, sin ver que aún asegurada dicha independencia, la misma sería insuficiente sin un adecuado sistema de garantía jurídica y sin el reconocimiento de la competencia política propia y primordial que el texto constitucional dio a los ayuntamientos.

Un probable retroceso en materia de autonomía municipal es haber supeditado la acción recaudadora de las autoridades municipales al arbitrio de las legislaturas estatales, circunstancia que no se daba antes de la puesta en vigor de la Constitución de 1917. Para el año de 1933 se hizo extensivo el principio antireeleccionista a los cargos públicos municipales, y mediante reforma en el año de 1947, se permitió la participación de las mujeres en las elecciones municipales, reconociéndoles su derecho al voto y a ser votadas para los cargos públicos.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Cfr.- **ÁLVAREZ RAMÍREZ**, Roberto, y **GARCÍA MARTÍNEZ**, José Antonio, “Derecho municipal. Una visión del artículo 115 constitucional”, Instituto de estudios Parlamentarios Eduardo Neri. México, 2001. pp. 33 y 34.

<sup>79</sup> Cfr.- **ARTEAGA NAVA**, Elisur, Op. Cit. p. 694.

Es probable que la falta de regulación constitucional (Pacto Federal) del Municipio no sea un error, sino un acierto, ya que por tratarse del gobierno interior de los Municipios que forman parte de las entidades federativas, sean éstas las que en sus propias constituciones hubiesen tenido la facultad de regular al Municipio. Es importante señalar que el ejercicio de la democracia, como una forma de vida es mejor que se ponga en práctica a nivel municipal, que a nivel estatal y federal.

Entre las ventajas que puede traer aparejada una regulación federal de los Municipios es su homogeneidad jurídica, y que se puede ejercer una cohesión desde el centro del poder político (la presidencia) o puede lograrse la unidad por el consentimiento expreso del pueblo. Una desventaja es que los poderes federales y/o Estatales puedan resolver la desaparición del Municipio, así como estar sujeto a los intereses mezquinos de quienes ejercen el poder político estatal y federal.

## CAPÍTULO TERCERO

### ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

#### 3.1 Análisis jurídico del artículo 115 Constitucional.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

*“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:..”<sup>80</sup>*

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

*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<sup>81</sup> alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser 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.”*

<sup>80</sup> Al lector habré de señalarle en negritas el texto de la disposición constitucional que se comenta en el presente capítulo. El subrayado es mío.

<sup>81</sup> Se debe recordar que en algunas de nuestras Constituciones se preveía la figura de los Jefes Políticos o las prefecturas, quienes durante mucho tiempo ayudaron al poder central a controlar los Municipios en detrimento de una verdadera autonomía.

Lo subrayado corresponde a la reforma del 23 de diciembre de 1999. Se sustituyó el término “administrar” por el de “gobernar”, con la intención de aclarar el contenido general del ayuntamiento como órgano de gobierno. Se expresa también la fórmula básica de integración del ayuntamiento. Esta fórmula debe ser tomada como enunciativa, más no limitativa, pues se presentan casos como el de Jalisco, en el que existen lugares como la de vicepresidente Municipal; en Puebla y Tlaxcala presidentes auxiliares, situaciones previstas en las leyes orgánicas o códigos municipales correspondientes, sin que por ello se contradiga lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado la reforma y el cambio de término “administrado” por el de “gobernado”, ambas actividades se dan en el ámbito federal, estatal y municipal, todos son órganos del estado Mexicano. Jurídicamente el vocablo “administrar” equivale a un conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos. El término “gobernar” implica promover el bienestar de los gobernados, mediante su participación a fin de lograr el desarrollo económico sustentable del municipio.

De conformidad con nuestra constitución, el estado Mexicano es una federación constituida por la Ciudad de México (D.F.) y por entidades federativas, éstas últimas son soberanas y autónomas para organizar su régimen interior, dentro de ellas existe la estructura político – administrativa que es el municipio, así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, al estatal y la municipal. El término autonomía se refiere a territorio.

**Funcionarios municipales.**- Actualmente es común ver que las decisiones más importantes se toman por el Ayuntamiento, actuando como órgano colegiado (cabildo), en que participan todos sus integrantes. El Presidente Municipal o alcalde es el encargado de ejecutar las deliberaciones tomadas por el Cabildo, además de recaer en él, la responsabilidad de la dirección de la administración municipal, tener vínculos sanos con la sociedad que gobierna y con las autoridades

de los tres poderes en todas las esferas de gobierno; tiene el mando de la seguridad pública y es auxiliar del Ejecutivo y Judicial locales.

El síndico es otro órgano integrante del Cabildo, quien comúnmente funge como representantes del Ayuntamiento en los asuntos litigiosos, y por ende, debe velar por los intereses del gobierno municipal; vigila el patrimonio y la hacienda municipal, así como su correcta aplicación de dichos dineros y recursos. La mayoría de las Constituciones locales prevén un síndico por ayuntamiento, pero existen casos, como el de Coahuila en que se prevé un determinado número de síndicos atendiendo a la población municipal. El mismo razonamiento han hecho los Tribunales Colegiados de Circuito, constituyendo jurisprudencia al respecto.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el "síndico único" es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el "síndico único", en uso de las atribuciones que la Ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello.

Controversia constitucional 25/98.-Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz.-23 de marzo de 2000.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Humberto Román Palacios y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 52/2000, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XI, Abril de 2000. Tesis: P./J. 52/2000 Página: 720. Tesis de Jurisprudencia.

Los regidores son miembros del ayuntamiento, y participan de las decisiones que se toman, así como en la ejecución de las mismas. A ellos compete la ejecución de los reglamentos municipales: Cabe señalar que en los Municipios grandes, cada regidor se especializa en cada uno de los ordenamientos, para su mejor aplicación.<sup>82</sup>

**Gobierno municipal.**- En primer lugar hay que señalar que el texto del primer párrafo reafirma que al interior de las entidades federativas se debe reproducir el mismo esquema que se da entre la Federación y las Entidades, tal y como lo establece el postulado ideológico vertido en el artículo 40 de la Carta Magna, al disponer que *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.”* Es decir, el termino adoptaran tiene como sinónimo acoger, amparar, ayudar, admitir, aceptar, aprobar, acordar, proteger, arropar, aprobar, favorecer, tomar, abrazar, asegurar, practicar; con lo cual no queda como imposición o prescripción, en todo caso regula una condición de

---

<sup>82</sup> Cfr.- GÁMAS TORRUCO, José, “Derecho constitucional mexicano”, Porrúa y UNAM. México; 2001. pp, 743 y 744.

pares, de iguales que se señala para la Federación y las Entidades que a su vez indica la forma de gobierno, con lo cual queda como modelo a seguir, no impositiva, no coercitiva. En todo caso es una sugerencia que, hasta nuestros días permite a los municipios gobernados por usos y costumbres que, aun cuando son una minoría (+/- 1.75 del total de los 2,435 municipios) no dejan de ser legítimos, aunque no estén precisamente acordes a la igualdad ante la ley, como muy bien lo es la igualdad de género, las prerrogativas de los ciudadanos, por señalar las básicas.

Pero el comentario más importante es el relativo al tema de la reelección de las autoridades electas por el voto ciudadano. Debemos partir de la premisa del sistema electoral, en donde obligadamente participan los Partidos Políticos, quienes constituyen, entre otras cosas, verdaderos trampolines políticos para los ciudadanos que tienen aspiraciones a ejercer cargos que necesitan de la legitimidad del voto en las urnas. Debido a que la ciudadanía requiere del trabajo coordinado de personas capacitadas para el ejercicio de la función pública es necesario que se haga compatible el sistema de elección electoral que tiene nuestro país en las tres esferas de gobierno, nuestro sistema democrático y la profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales de toda jerarquía.

Los partidos políticos debieran impulsar la carrera política de aquellas personas que siendo miembros de éstas agrupaciones, y que teniendo la vocación del servicio público, tengan capacidad para gobernar adecuadamente; profesionistas capacitados para ejercer un cargo público específico, con conocimientos mínimos de licenciatura o de preferencia posgrado en: Derecho, Administración Pública, Ciencias Políticas, Contaduría y Economía. Deben dejarse atrás los tiempos de los cacicazgos, y el caudillismo político, en que los órganos políticos transiten hacia su perfeccionamiento. El gobierno del país, desde sus raíces (gobiernos municipales) ya no puede quedar en manos de gente amafiada, o de personas con buena voluntad, pero que carecen de oficio político y de conocimientos técnicos de la sociedad que pretenden gobernar. Es hora de que el gobierno se confíe a los más capaces y cultos, que nos permita transitar de la improvisación administrativa a la

tecnificación de los órganos de gobierno. Yo prefiero el gobierno de gente preparada que de gente popular y carismática.

Es también indispensable que se viva el principio democrático integralmente; en que se deje en el pasado el principio de la no reelección propuesto por Madero para la investidura presidencial y que durante el siglo pasado se fue extendiendo a otros cargos de elección popular, como en el caso de los Legisladores Federales y Locales y los que componen el Ayuntamiento en los Municipios de toda la República mexicana. La reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos será el premio merecido de quienes ejerzan sus funciones con la prudencia de un "*bonus pater familias*", que sirva a la comunidad en donde ha vivido y en donde ahora tiene el deber de gobernar bajo el principio de buena fe, la lucha contra la corrupción, incluyente en la toma de decisiones, respetado y respetuoso. La no reelección será el justo castigo de aquellos que se sirvan del cargo para coludirse con otros y obtener enriquecimientos indebidos, fomenten la corrupción, ejerzan sus atribuciones con presunción de fuerza, sean autoritarios, excluyentes, deshonestos e incapaces para gobernar. Un pueblo maduro debe saber la medicina que requiere para la cura de sus enfermedades, que dentro de una democracia debe traducirse en la facultad de los gobernados de elegir libremente a las personas que habrán de gobernarles, sin trabas, candados o trampas que impidan el libre ejercicio del voto. Existen juristas de la talla de Miguel Lanz Duret<sup>83</sup>, Daniel Moreno<sup>84</sup>, Ulises Schmill<sup>85</sup>, Ignacio Burgoa<sup>86</sup>, Emilio Rabasa y Gloria Caballero, Enrique Serna<sup>87</sup> y Serafín Ortiz Ramírez<sup>88</sup>, que opinan a favor de la institución de este principio, por razones sociales e históricas del pueblo mexicano.

---

<sup>83</sup> Cfr.- LANZ DURET, Miguel, "Derecho constitucional mexicano", Norgis editores. México; 1959. P. 214.

<sup>84</sup> Cfr.- MORENO, Daniel, "Derecho constitucional mexicano", Editorial Pax. México; 1972. P. 389.

<sup>85</sup> Cfr.- SCHMILL, Ulises, "El sistema de la Constitución mexicana", Textos universitarios. México; 1971. P. 280.

<sup>86</sup> Cfr.- BURGOA ORIHUELA Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1973. P. 836.

<sup>87</sup> Cfr.- SERNA ELIZONDO, Enrique, "Instituciones políticas y derecho constitucional", Textos universitarios. México; 1979. Pp. 242 y 243.

<sup>88</sup> Cfr. ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, "Derecho constitucional mexicano", Editorial cultura. México; 1961. P. 438.

Tena Ramírez señala que la tendencia a perpetuarse en los cargos de elección popular tiene un profundo arraigo en nuestros políticos y su razón se encuentra en que la violación del voto vicia en su origen la elección de los funcionarios quienes para transmitir el Poder, no están dispuestos a acatar el voto popular cuya falsedad conocen; así las cosas, el funcionario se enviste de Poder sin que para ello le importe la voluntad del pueblo.<sup>89</sup> Esto evidencia que son los grupos en el poder quienes pretenden legitimar su ejercicio mediante su supuesta elección en las urnas, cuando ellos hacen todo lo posible por violar los procedimientos e instituciones electorales.

Siempre que en el debate parlamentario entre el principio de la no reelección, es objeto de intrincadas discusiones, de encontrados puntos de vista, en donde se argumenta con razones, con intereses y con pasiones. Es uno de los temas en que los Partidos Políticos deben estar de acuerdo por ser una de las reglas más importantes de nuestro sistema electoral.

*“Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los (sic) alegatos que a su juicio convengan.*

Esta reforma al artículo 115 constitucional, corresponde al Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, y fue la primera que llevo a cabo esta administración. La segunda correspondió al Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo de 1987 en la que se dejó el artículo 115 exclusivamente para los municipios y al 116 para el régimen interno de los Estados, además, de la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos lo

---

<sup>89</sup> Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho constitucional mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México, 1972. Pp. 442 y 443.

municipios y que 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 por el artículo 123 constitucional.

En el periodo en que se llevo acabo dicha reforma dio inicio la alternancia en los municipios del país, antes que en los propios Estados o la misma Federación, por lo que se requirió un marco legal que le diera continuidad a los gobiernos municipales con la intermediación de las legislaturas locales. Tal vez, ello se debió, por un lado, a que los reclamos por el respeto a los sufragios emitidos debieron haber rebasado a las autoridades inmediatas y, por otro lado, la legitimidad debió haber cobrado más de una toma de palacios municipales a lo largo y ancho de nuestro territorio.

También es cierto que se deajo el marco legal para que las legislaturas locales hicieran las veces de verdugos para los depuestos y la determinación de los Consejos municipales para que, así, entraran en acción las autoridades. Puede decirse que de manera legal, se tiene la facultad de llegar al desconocimiento del ayuntamiento de cualquier municipio, de cualquier entidad federativa. La pluralidad que también se ha dado en las legislaturas locales ha servido para que no se cometan atropellos además de que, prácticamente, todos los estados cuentan con la legislación secundaria que regula la forma en que tales circunstancias den pie a la formación de los Concejos Municipales.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

Es una ubicación distinta al idéntico párrafo que se encontraba al final del siguiente. Su adición pertenece a la reforma del 3 de febrero de 1983, su reacomodo corresponde a la reforma del 23 de diciembre de 1999. Este párrafo corresponde a la disposición promulgada en el artículo 5º Constitucional que

establece la obligatoriedad en el desempeño de los cargos concejales en su párrafo cuarto.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

*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 de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la Ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;...*

Lo subrayado corresponde a la reforma del 23 de diciembre de 1999. Este párrafo sufrió dos reformas; la primera el 3 de febrero de 1983, y la segunda, que es como se cita corresponde a la de fecha 23 de diciembre de 1999.

**Desaparición y garantía de audiencia.**- Señala el constitucionalista mexicano, José Gámas Torruco, que en Municipios de mediano o gran tamaño, dada la complejidad de los problemas que se suscitan, requiere de la intervención de un mayor número de servidores públicos, quienes están regulados por las Constituciones locales y sus Leyes reglamentarias. En las citadas disposiciones se prevé la figura del secretario del Ayuntamiento, a quien normalmente se encarga el registro de los acuerdos del Cabildo, y llevar seguimiento a su efectivo cumplimiento; cuidar las actas y los archivos. El Tesorero, es el funcionario encargado del manejo de los dineros públicos que corresponden al Municipio.

Pese a que en algunos municipios existen otros servidores públicos que auxilian profesional y técnicamente al Ayuntamiento no provocan que la responsabilidad a cargo de éste último se diluya<sup>90</sup>, sino por el contrario, por tratarse de dependientes

---

<sup>90</sup> Cfr.- GÁMAS TORRUCO, José, Op. Cit. pp. 745 y 746.

de quienes encabezan el gobierno municipal, sus actos obligan a sus jefes, como una tendencia legislativa, no solo del derecho privado, sino también en el público.

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

Esta reforma se efectuó con fecha 3 de febrero de 1983, la cual ya fue citada.

**Personalidad jurídica y patrimonio propios.**- Se trata de dos atributos de la personalidad aceptados por el derecho civil, que junto al nombre<sup>91</sup>, el domicilio<sup>92</sup> son inherentes a la persona, sea ésta física o moral.

Como un atributo de la personalidad, el patrimonio de una persona se conforma por un conjunto universal de bienes heterogéneos, y que todos ellos tienen en común su pertenencia a una sola persona.

El patrimonio se conforma básicamente por dos elementos, a saber: activo y pasivo. Respecto al primer elemento hay que señalar, fundamentalmente que, se puede configurar por bienes y derechos, corpóreos o incorpóreos, pero que en todos los casos son susceptibles de valoración económica.<sup>93</sup>

Afirma *Gámas Torruco* que en general, las Constituciones y Leyes de los estados conciben el patrimonio como *“el conjunto de bienes y derechos propiedad del municipio.*

---

<sup>91</sup> Cfr.- Rafael de Pina el nombre es “signo que distingue a una persona de las demás en sus relaciones jurídicas y sociales. Consta del nombre propio (Juan, Pedro, etc.) y del nombre de familia o apellidos (Fernández, Rodríguez, Martínez, etc.) **PINA VARA**, Rafael de, “Diccionario de derecho” decimoséptima edición. Porrúa. México; 1991. P. 381. Galindo Garfías, concibe al nombre desde el punto de vista gramatical como “el vocablo que sirve para designar a las personas o a las cosas, distinguiéndolas de las demás de su especie” **GALINDO GARFIAS**, Ignacio, “Derecho civil. Primer curso” tercera edición. editorial Porrúa. México; 1979. P. 341.

<sup>92</sup> “el domicilio es el lugar e habitación de una persona donde tiene su casa (domus). **MAGALLÓN IBARRA**, Jorge Maño, “Instituciones de derecho civil”, Tomo II. Porrúa. México; 1998. P. 65. Según disponen el artículo 31 del Código Civil para el distrito Federal “Se reputa domicilio legal: . . . V. De los servidores públicos, el lugar donde desempeñan sus funciones por más de seis meses;...” El artículo 33 del mismo ordenamiento dispone “Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.

*Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliadas en el lugar donde se hayan ejecutado, en todo lo que a esos actos se refiera.*

Las sucursales que operan en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en éstos lugares para el cumplimiento e las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.”

<sup>93</sup> Cfr.- Ibid.Pp. 167-178.

*Los bienes se dividen en inmuebles y muebles, aceptándose los conceptos tradicionales del derecho civil.*<sup>94</sup>

Los inmuebles se clasifican en aquellos de uso común, los que se afectan para la prestación de un servicio público, y los que no corresponden a ninguna de ambas categorías y que por tal motivo, pueden explotarse por el Ayuntamiento o por contratos privados celebrados con los particulares. Para la enajenación de los inmuebles pertenecientes al Municipio, se requiere el consentimiento de la legislatura local a que pertenece.

Bien señala el mismo constitucionalista que pese a que la Constitución Federal en su artículo 27, fracción VI dispone que la Federación, los estados y Los Municipios solo pueden contar con los inmuebles necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, no señala los plazos que se deben cumplir para deshacerse de ellos en los casos de adjudicación, cesión, legado, etc.

La hacienda se constituye “*por el conjunto de medios financieros con que cuenta el municipio para el cumplimiento de las competencias que le han sido asignadas, la administración y la aplicación de los mismos y los modos y procedimientos de control y vigilancia de aquellos.*”<sup>95</sup>

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

***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.***

---

<sup>94</sup> GÁMAS TORRUCO, José, Op. Cit. p. 748.

<sup>95</sup> *Ibid.* p. 749.

Como adición fue, plasmada el 3 de febrero de 1983 y con algunas modificaciones, quedó como esta citado a partir del 23 de diciembre de 1999, estas últimas se encuentran subrayadas.

**Función legislativa y administrativa.**- La función legislativa está a cargo de los órganos que componen el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados, el Ejecutivo federal, en uso de la facultad reglamentaria y los Ayuntamientos, con fundamento en el precepto que se comenta. Mediante el uso de una interpretación sistemática del artículo 133 constitucional y otras disposiciones federalistas, habrá de concluirse que los actos de naturaleza legislativa que realicen los Ayuntamientos están por debajo de la jerarquía de la Constitución, de los Tratados Internacionales, de las Leyes Federales, las Constituciones, Leyes locales y reglamentos del Ejecutivo.<sup>96</sup>

Para que los miembros del Ayuntamiento realicen una buena gestión legislativa es necesario que tengan conocimientos amplios de derecho, que conozcan el texto de nuestra Constitución Política y perfecto conocimiento de las Leyes que deben aplicar, a efecto de que las normas jurídicas que ellos emitan no sean inconstitucionales, tengan lagunas<sup>97</sup> o antinomias<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> "Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados."

<sup>97</sup> En la literatura jurídica se entiende por laguna del derecho a la circunstancia de que en un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una situación jurídica. Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "*Nuevo diccionario jurídico mexicano*", Editorial Porrúa y UNAM. México; 2001. P. 2277. una laguna, no es susceptible de ser colmada, mas que mediante la integración del ordenamiento; es decir, añadiéndole una norma nueva implícita, que conecta con una determinada consecuencia jurídica a un supuesto de hecho no previsto. Cfr.- GUASTINI, Ricardo, "*Estudios sobre la interpretación jurídica*", UNAM y ediciones Fontamara. México; 2001. P. 69.

<sup>98</sup> La incompatibilidad de las normas dentro de un sistema jurídico, en que una norma excluye a otra que se le contraponen, y por ende una se reputa válida, mientras que aquella que es incompatible con una válida, es inválida. Todo sistema jurídico debe ser coherente, pues de nada sirve legislar una materia cuando ya es objeto de regulación por otro órgano del Estado. Cfr.- Varios autores, "*Lecciones de teoría del derecho*", Editorial McGraw Hill. España; 1997. P. 269. Nuestro sistema jurídico ha dispuesto una fórmula en el artículo 9º del Código Civil para el Distrito Federal, en que la norma queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la Ley anterior. Cfr.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, "*Lógica del raciocinio jurídico*", Fondo de cultura económica. México; 1964. Pp. 97 y siguientes.

Deben ser peritos en técnica legislativa, y conformar equipo de trabajo, en donde participen asesores en distintas áreas del conocimiento, en materia de seguridad pública, en materia comercial, administración pública, ingeniería, contaduría, darle participación a los ambientalistas, por la variedad de los servicios públicos municipales, que van desde la construcción de centros de abasto (mercados) hasta la planificación de panteones, pasando por el abastecimiento de agua potable y servicios inherentes.

La facultad legislativa a cargo de las autoridades municipales trae como consecuencia la multiplicidad legislativa, y si a esto sumamos que el presidente municipal, los regidores y síndicos son gente carismática, que detenta cierto poder político, pero que carecen de conocimientos técnicos, se debe concluir que es muy difícil que realicen ésta labor atendiendo a las necesidades reales del sistema legislativo mexicano.<sup>99</sup> Por ello, llamo la atención de los políticos mexicanos, quienes tienen en sus manos la selección de los hombres más capaces para gobernar profesionalmente nuestro país.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

*El objeto de las Leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*

*a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*

**Contencioso administrativo.**- Para Rafael Bielsa, la justicia administrativa o el contencioso administrativo tiene dos significaciones, a saber:

---

<sup>99</sup> Estudios en torno al sistema jurídico se pueden encontrar en la obra de BOBBIO, Norberto, "Teoría general del derecho", Editorial Temis. Traducción de Jorge Guerrero. Colombia, 1992.

Como conjunto de instituciones cuyo objeto es asegurar la observancia de la Ley en la administración pública; es decir, verificar la conformidad de la acción administrativa con la Ley, a lo que se pueda validamente llamar justicia en la administración; y como función que tiene por objeto aplicar en casos contenciosos las normas positivas administrativas; y como dicha función implica un contralor jurisdiccional, se le ha nombrado como justicia de la administración.<sup>100</sup>

A pesar de que son varios los doctrinarios que han señalado que el contencioso administrativo rompe con el principio de división de poderes, mismo que es plasmado en nuestro texto constitucional en su artículo 49<sup>101</sup>, ésta jurisdicción tiene su génesis apoyándose en el mismo principio, pues según los autores que apoyan su nacimiento, los órganos del Poder Ejecutivo no se pueden subordinar a los órganos de ningún otro poder, como sería del caso de la sumisión de su actuación al Poder Judicial.

Otro argumento que se ha llegado a esgrimir, en defensa de la creación de los tribunales administrativos es que los órganos jurisdiccionales en esta materia deben valorar el interés público y algunas otras cuestiones metajurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial.<sup>102</sup>

Hay autores que ubican los Tribunales de los contencioso administrativo fuera de la esfera del Poder Ejecutivo, y fuera del Poder Judicial, ya que para ellos, son totalmente autónomos: Entre éstos se puede citar al ilustre jurista mexicano *Humberto Briseño Sierra*.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Cfr. **BIELSA**, Rafael, "Sobre lo contencioso administrativo", 3ª edición. Librería y editorial Castellvi. Argentina; 1964. P. 6. Sin ser explícito al respecto, este autor señala que en suma, la jurisdicción contenciosa administrativa no es cuestión de sistema fundamental de gobierno, es cuestión de garantías.

<sup>101</sup> "Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

<sup>102</sup> Cfr.- **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael Ignacio, "Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo", Harla. México; 1999. P. 40.

<sup>103</sup> Véase **BRISEÑO SIERRA**, Humberto, "Derecho procesal fiscal. Regímenes federal y Distrital Mexicanos", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1990. Pp. 230 y siguientes.

Según *Jorge Carpiño* se trata de tribunales de jurisdicción especializada, en cuanto al objeto de conocimiento. Y agrega, que si se tuviera que encuadrar a estos tribunales dentro de la esfera de acción de alguno de los tres poderes, afirma que se encuentra dentro de poder judicial, por tratarse de órganos muy similares a los que dependen de éste poder; Sus resoluciones son objeto de revisión por parte del poder judicial federal, a través del juicio de amparo; sus magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los miembros de los otros tribunales. <sup>104</sup>

Un tema, sin duda polémico, y que merece la atención de juristas especializados en materia contencioso administrativa, que estudien la posibilidad real de la creación de tribunales de ésta naturaleza que revisen la legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos emitidos por las autoridades municipales.

La legislación municipal, no la que versa sobre el municipio desde la óptica estatal o de la entidad federativa, debe contener los mecanismos de impugnación para que, dado el caso, los ciudadanos tengan la posibilidad de defensa frente a la autoridad, acudiendo ante la propia autoridad generadora del acto para hacer valer sus derechos que estime afectados, lo que se traduce en el respeto a la garantía de audiencia y legalidad.

El inconveniente será que para el caso de que la autoridad municipal responsable no solucione la controversia, el particular tendrá que acudir ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que, regularmente se encuentra en la Cabecera Municipal o la Capital del Estado.

Conviene hacer notar que las garantías constitucionales de audiencia y legalidad, desde hace muchos años, ya los consagran los artículos 14 y 16 constitucionales y prácticamente su inobservancia abre la posibilidad de interponer el recurso o juicio por excelencia que es el juicio de amparo.

---

<sup>104</sup> Cfr.- CARPIZO, Jorge, "Estudios constitucionales", 7ª edición. Editorial Porrúa y UNAM. México; 1999. Pp. 188 a 191.

*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;*

**Principio de Mayoría calificada.**- Comienzo la presente exposición señalando que todo órgano colegiado requiere de la reunión de un número mínimo de presentes, para que gocen de validez sus deliberaciones.<sup>105</sup>Tanto en el derecho privado, como en el público, es necesario cumplir con el principio de legitimidad para la toma de decisiones colegiada, principalmente cuando el órgano que delibera afectará la vida, el patrimonio o cualquier otro derecho de personas ajenas o vinculadas al órgano decisorio. Dentro de la sociedad anónima, en la sociedad civil, en los Tribunales Colegiados, en los Congresos estatales o el Federal, y en los Ayuntamientos se deben tomar decisiones colegiadas que obligan a los gobernados, en lo particular, mediante la sentencia, o en lo general, cuando de un acto legislativo se trate.

Quórum es un vocablo latino, a través del cual se quiere significar “de los cuales”. Cuando de Plenos deliberantes se trata, se emplea para referirse a la totalidad de los miembros, o una parte de los mismos que deban asistir a una sesión para que las deliberaciones que ahí se tomen tengan plena validez.<sup>106</sup>

La exigencia de un quórum atiende a la circunstancia de que en el supuesto de toma de decisiones de manera colectiva, se evite que una minoría haga cumplir con su voluntad, evitando con ello, la arbitrariedad e ilegitimidad de sus deliberaciones.

Sobre el particular, señala *Javier Orozco Gómez*, que la mayoría calificada “*es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del*

---

<sup>105</sup> Cfr.- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis. “Derecho Parlamentario”, J.M. Bosch editor. España; 2000. P. 121. En el derecho privado, específicamente, en materia de sociedades anónimas, el estudioso del derecho mercantil FRISCH PHILIPP, Walter, en su libro, “Sociedad Anónima mexicana”, Textos jurídico universitarios. Harla. México; 1994, maneja la figura del quórum en lo concerniente a las Asambleas ordinarias y extraordinarias, para lo que se reúnen los accionistas de una persona jurídica colectiva de derecho privado: Pp. 441 y siguientes.

<sup>106</sup> Cfr.- MARÍA COLOMA, José, “Léxico de política”, Editorial Laia. España; 1975. P. 159.

*número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta, y según el caso, igual o menos a la relativa.”<sup>107</sup>*

La mayoría absoluta significa tener el 50% más uno de los miembros del órgano colegiado que voten en un mismo sentido. Esta mayoría es requerida para la mayoría de las deliberaciones colegiadas, aunque las más importantes siempre habrán de tomarse por una mayoría calificada. Por su parte la mayoría relativa consiste en que el candidato o asuntos sometidos a votación, obtiene el consenso, o aprobación con el mayor número de votos, no con respecto a la totalidad de votos emitidos, sino en relación al número que obtienen los otros oponentes o posturas sometidas.<sup>108</sup>

El hecho de que la Ley obligue a la toma de decisiones mediante una mayoría calificada implica un mayor trabajo político en que se logre el consenso de un mayor número de miembros del órgano colegiado, que en el caso concreto, se trata del Ayuntamiento, mismo que se integra por miembros de distintas fuerzas políticas.

*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;*

**Leyes para la celebración de convenios para la prestación de servicios públicos y administración de la hacienda.**

Se requiere de la autorización o aprobación del Congreso Local par la celebración de los convenios que celebren en el tiempo de gobierno de los ayuntamientos, cuando sean necesarios para el desarrollo económico y social posterior a dicho ejercicio. Estos convenios deben ser con el Estado o entidad Federativa.

---

<sup>107</sup> OROZCO GÓMEZ, Javier. Término: Mayoría calificada, “Diccionario universal de términos Parlamentarios”. Edita Miguel Ángel Potrua, grupo editorial. México; 1998. pp, 607 y 608.

<sup>108</sup> Voz *Ibid.* p. 606, 607 y 610.

*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 ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*

*e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

*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;*

Este viene a ser el párrafo cuarto, adicionando esta prevención que se entiende en perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir en controversia constitucional, bajo los términos del artículo 115 constitucional.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

**a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;**

**b).- Alumbrado público.**

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

***c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;***

***d).- Mercados y centrales de abasto.***

***e).- Panteones.***

***f).- Rastro.***

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

***g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;***

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

***h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;***

Lo subrayado corresponde a la reforma del 23 de diciembre de 1999, pero, cuya adición primera corresponde a la correspondiente de fecha 3 de febrero de 1983.

Es de considerar como positivo el hecho de que se haya eliminado el concurso de las entidades federativas en las funciones y servicios establecidos en esta fracción; siempre y cuando el municipio de que se trate, cuente con la capacidad y la infraestructura para la prestación del servicio. Esto debe interpretarse como una mayor independencia político – administrativo del municipio.

En la actual fracción III del artículo 115, se enlista en forma enunciativa y no limitativa los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio, estableciendo claramente en el inciso i) lo relativo a los demás servicios que, por las circunstancias socioeconómicas, las legislaturas locales establecerán a favor de los municipios.

*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.*

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

*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.*

Este nuevo párrafo, lo subrayé porque establece la obligación de que el Municipio debe observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, ósea la jerarquía de leyes.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

*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:*

Lo subrayado corresponde a lo adicionado con fecha 23 de diciembre de 1999. Al eliminar la limitante de que los municipios de un mismo Estado, y solo para la prestación del servicio, se amplía la posibilidad de asociación para la más eficaz prestación de servicios y para el ejercicio de sus funciones públicas. La vía de convenir con el estado un esquema de asunción de servicios municipales o bien de coordinación entre ambos, se contempla en el último párrafo del artículo 116 constitucional.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

*Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley.*

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

Si bien solo se adicionó este parágrafo al artículo 115 constitucional, esta reforma se destaca por lo hecho a los artículos 1º, al que por primera ocasión desde 1917 se le adicionaron un segundo y tercer parágrafo; 2º, en que se señala que la Nación es única e indivisible y se le reformó íntegramente; se derogó el párrafo primero del artículo 4º, se adicionó un sexto párrafo al artículo 18, y por último se adicionó, este último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

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

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

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

*c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

Lo subrayado en esta fracción IV, corresponde a la reforma del 3 de febrero de 1983. Se les abrió a los municipios, bajo la tutela de las legislaturas locales, la posibilidad de obtener ingresos, en base a la propiedad inmobiliaria y sus diferentes cambios y modalidades, así como el poder convenir con los estados y la ejecución de dichos cobros.

El manejo de los recursos asignados por el gobierno federal, presupone el contar con estructuras administrativas y jurídicas que permitan dar un seguimiento de los ingresos y gastos, mediante una rendición de cuentas transparentes en tiempo y forma. Los otros ingresos por los que el municipio tiene acceso son el otorgamiento de permisos de construcción, expedición de actas de nacimiento de defunción, muertos, etc.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

***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 exentas 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.***

Lo subrayado corresponde a la reforma del 23 de diciembre de 1999. La suprema Corte de justicia de la Nación, resolvió por Controversia Constitucional que aquellas entidades con personalidad jurídica distinta a las que se mencionan en la fracción IV, inciso C), segundo párrafo (parte última del inciso c) de la fracción IV), del actual artículo 115 constitucional no están exentas de pago. Por otro lado, la denominación genérica de los términos “persona” e “institución” es una cuestión de forma.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

*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.*

Se le concede soberanía tributaria que no tiene el ejecutivo Federal ni el estatal. Esta adición a la fracción IV del artículo 115, garantiza al municipio su participación en el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o de las tablas de valores unitarios de suelo y sobre la propiedad inmobiliaria, mismas que pondrán los municipios a consideración de las legislaturas locales.

Es de suponer que, actualmente las leyes de ingresos municipales determinan de manera general las tablas de valores, cuotas y tarifas que los ayuntamientos percibirán, en congruencia con las leyes de hacienda Estatales y las leyes Orgánicas Municipales, con base en estudios y diagnósticos específicos sobre la materia.

Resulta de vital importancia el trabajo del ayuntamiento al sugerir a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, ya que los ingresos municipales se estructuran basándose en los recursos monetarios que reciba el Municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de ingresos, además deberá repartir o establecer EQUITATIVA y PROPORCIONALMENTE LA CARGA IMPOSITIVA y observar los lineamientos generales que para tal efecto expida el congreso del estado, el Código Fiscal Municipal o la ley Hacendaría Municipal, según sea el caso, pero, finalmente será la legislatura local quien establezca, autorice o apruebe las tasas o tarifas.

**Autonomía patrimonial, financiera y hacendaría.**- Los principales actos financieros a cargo de los gobiernos municipales están en la elaboración de su

Presupuesto de Egresos y la determinación de sus ingresos, para que mediante el saneamiento de sus números, el Ayuntamiento esté en posibilidad de cumplir con todas sus obligaciones legales y constitucionales.

Los Municipios establecen sus propios gastos o egresos y que son aprobados por el Ayuntamiento, tomando como base los ingresos disponibles. Los ingresos se habían dejado al arbitrio de las legislaturas estatales, lo que condujo a la degradación económica de los Municipios, aunque también esto se debe a la dinámica real del federalismo mexicano, que se ejerce de arriba hacia abajo. Fue a partir de la reforma Constitucional al artículo 115, en el año de 1983 que, en teoría, se mejoraría la situación económica de los Municipios mexicanos. Sin embargo, nuestro más alto tribunal ya ha resuelto que los ayuntamientos tienen derecho a saber los criterios que siguen las legislaturas para la repartición de los haberes federales, para lo cual me sirvo citar la siguiente tesis de jurisprudencia.

**PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN.**

El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de 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. Consecuentemente, ese derecho de los Municipios de recibir, entre otros recursos, participaciones federales, conforme a las Leyes estatales bajo un determinado porcentaje, implica

también que tengan conocimiento cierto de la forma en que se les están cubriendo tales participaciones, para lo cual el propio precepto constitucional impone una condición a las Legislaturas de los Estados para legislar al respecto y una obligación a los gobiernos estatales para que además de remitir esos fondos a los Municipios, les expliquen pormenorizadamente cuál es el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los Municipios y la manera en que se conforman las sumas que se están enviando, es decir, tienen el deber de dar a conocer a cada Municipio la forma en que se establece tal distribución, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de las referidas cantidades. En estas condiciones, cabe concluir que los Municipios tienen el derecho constitucional de recibir participaciones de los fondos federales y de exigir a la autoridad estatal la información necesaria respecto de su distribución.

P./J. 82/2001

Controversia constitucional 18/97. Ayuntamiento del Municipio de San Nicolás de los Garza, N.L. 4 de junio de 2001. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy cuatro de junio en curso, aprobó, con el número 82/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de junio de dos mil uno.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XIII, Junio de 2001. Tesis: P./J. 82/2001      Página: 579. Tesis de Jurisprudencia.

Los impuestos solo pueden ser dictados por las legislaturas estatales de conformidad a nuestro régimen federal, que en materia tributaria se desprende de

los artículos 73, fracción XXIX y 124. Las legislaturas estatales solo pueden dictar impuestos en los rubros que no sean competencia de las autoridades federales, siguiendo el principio constitucional que reza “No hay impuesto sin Ley”.

La disposición constitucional es muy amplia, e incluye todos los impuestos que la Federación cobre en la entidad y que a su vez, son motivo de convenio. Las participaciones las entregas el gobierno Federal al de los Estados, y éstos a su vez, los distribuyen entre sus propios Municipios. Lo mismo ocurre con relación a los derechos, pues estos solo se pueden cobrar cuando lo fije una Ley, sujetándose al principio de legalidad.<sup>109</sup>

Sobre el particular, *Alonso Pérez Becerril* señala que las normas que componen nuestro régimen fiscal, así como cualquier norma ordinaria tienen su fuente principal en la Constitución, por lo que deben sujetarse a sus principios y disposiciones.<sup>110</sup>

No se hace un desarrollo amplio de la materia tributaria, por que su amplitud es tan vasta que se podría escribir todo un tratado sobre ella.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

***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.***

Lo subrayado corresponde a la reforma del 23 de diciembre de 1999. es importante que las legislaturas de los Estados revisen y fiscalicen durante todo el ejercicio las

---

<sup>109</sup> “Las ventajas de una Constitución estricta son evidentes, tanto porque hacen efectivo el principio de legalidad consignado expresamente en términos inequívocos, los derechos que reconocen y las garantías que ofrecen a los gobernados, preservándolos de la arbitrariedad y capricho de los funcionarios públicos.” LANZ DURET, Miguel. “Derecho constitucional mexicano”, 5ª edición. Editorial continental. México; 1982. P. 7.

<sup>110</sup> PÉREZ BECERRIL, Alonso, “Presunciones tributarias en el derecho mexicano” Porrúa. México; 2001. Pp. 112 y 113.

Cuentas públicas de los municipios en la ley de Ingresos, ya que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos. Lo anterior con el objeto de que la mencionada fiscalización traiga aparejada para los directamente interesados, que son los municipios, resultados que se traduzcan en servicios de bienestar para sus habitantes. En la actualidad, por lo general, los recursos que integran la Hacienda Municipal, son ejercidos por los ayuntamientos.

**Contaduría Mayor de Hacienda de los Estados.**- La facultad fiscalizadora es una función de control que realiza el Congreso General de la República, y los Congresos estatales a los órganos de la administración pública, para verificar que los dineros públicos sean utilizados para los fines previstos en las partidas específicas. El órgano Federal recibe el nombre de “Auditoria Superior de la Federación”, y en los estados de la república se llama “Contaduría Mayor de Hacienda”. Esta función parlamentaria es adoptada en nuestro país por la tradición jurídica española, país en donde se crea el Tribunal de Cuentas en 1828, como un órgano encargado de la glosa de las cuentas públicas, de naturaleza jurisdiccional, quien está capacitado para determinar judicialmente cualquier falta del erario público.<sup>111</sup>

Validamente se puede decir que los Órganos de fiscalización de la gestión económica-financiera en la sociedad actual, se han creado debido a la expansión del sector público, que a su vez constituye el campo de actuación del Control, que ha pasado desde el ámbito definido de las Constituciones liberales decimonónicas, a la concepción actual del Estado Social de Democracia basado en la economía mixta.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Cfr.- Voz: **GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel, Contaduría Mayor de Hacienda “Diccionario universal de términos Parlamentarios”. Edita Miguel Ángel Porrua, grupo editorial. México; 1998.

<sup>112</sup> Cfr.- **FERNÁNDEZ PIRLA**, José María, “El tribunal de cuentas de las comunidades europeas y los Tribunales de cuentas de los países miembros: competencias y relaciones”, encuentro internacional. Tribunal de cuentas. España; 1986. Pp. 165 y 166.

Connotados autores de la materia<sup>113</sup> han advertido, que el órgano encargado de la revisión de la cuenta pública es conformado por individuos que carecen de los conocimientos técnicos para realizar adecuadamente ésta función tan importante; por lo que se ha propuesto que el órgano político encargado de dicha revisión se tenifique, y así evitar la politización de la revisión de la cuenta pública.<sup>114</sup> Ciertamente son abundantes los casos de municipios que han sufrido penas corporales, cuando más, o de persecuciones, cuando menos, a causa de la situación señalada; caso contrario resultan ser los casos conocidos de gobernadores y mucho menos del ejecutivo federal

Se han escuchado voces erróneas, en el sentido de considerar a la Contaduría Mayor de Hacienda como un órgano intermedio, de los prohibidos por el mismo texto constitucional, y por tal motivo, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que dejar oír su voz al respecto.

### **CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la prohibición de la existencia de una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, contenida en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, ha sostenido el criterio de que tal figura puede presentarse cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos, o que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento, o bien, cuando aquélla se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno

---

<sup>113</sup> Cfr.- PINHEIRO, J.D. "La función de los Tribunales de cuentas en la sociedad democrática", encuentro internacional. Tribunal de cuentas. España; 1985. P. 233. Cfr.- GIL ROBLES, José María, "Control y autonomías", Editorial civitas. España; 1986.

<sup>114</sup> Cfr.- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "El Control del presupuesto en una democracia", UNAM. México; 1992. P. 109.

del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En congruencia con lo anterior, debe decirse que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Tamaulipas, como dependencia, órgano técnico y organismo superior de fiscalización y control gubernamental del mencionado cuerpo legislativo, no constituye una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios. Ello es así, por un lado, dicha contaduría no es un ente ajeno a la estructura Orgánica del Estado, particularmente del Poder Legislativo, sino, por el contrario, forma parte de éste y actúa dentro del ámbito de facultades del mismo; y, por el otro, porque aunque aquélla tiene como objetivo fundamental revisar las cuentas públicas estatal y municipal, así como practicar auditorías, visitas e inspecciones y, en general, realizar las investigaciones necesarias para ese efecto, tales facultades no afectan la autonomía municipal, pues la citada contaduría no posee atribuciones de decisión o ejecución sobre ninguna materia específica cuya determinación corresponda al Ayuntamiento. Además, la referida dependencia tampoco impide la comunicación directa entre el Municipio y el Gobierno del Estado, en virtud de que no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, pues no se le reconocen facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de ellos, sino que se trata de un órgano técnico que actúa a instancia y por mandato del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto en los artículos 58, fracción VI, de la Constitución Local, 46 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, así como 1o. y 5o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de dicha entidad federativa.

P./J. 47/2001

Controversia constitucional 24/97. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 18 de enero de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 47/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XIII, Abril de 2001. Tesis: P./J. 47/2001      Página: 883. Tesis de Jurisprudencia.

Lamentablemente, el contenido de ésta obra me impide hacer un paréntesis tan amplio en ésta función parlamentaria, por lo que tan solo me conformo con dejar asentada mi inquietud sobre el estudio más profundo en ésta materia, que sin duda puede ser objeto de una tesis aparte.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

***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;***

Ya sea el propio ayuntamiento, o la asunción que haya convenido con el Estado o Entidad Federativa, es responsabilidad del propio ayuntamiento el buen manejo de su tesorería o hacienda municipal

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

***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.*

Es conveniente resaltar que en el inciso c), solo se adiciona (participar), en el d) (autorizar), el g) se adiciona totalmente. Se establecen incisos que antes no tenían esta fracción, considerando gran parte de su contenido anterior. La segmentación del artículo es meramente formal, no obstante se hacen algunas adiciones.

El inciso c), otorga la facultad al ayuntamiento de participar en la formación de planes de desarrollo regional, dando la obligación a los estados y a la federación, en su caso, albergar la participación de los municipios en la elaboración de las mismas. En nuestros días, tenemos los casos específicos del aeropuerto en Texcoco y el plan Puebla-Panamá. En el primero no se tomo en cuenta y mucho menos se aseguro la participación de los municipios afectados; el segundo, los municipios de los nueve estados involucrados e interesados tienen la palabra.

De igual forma sucede con la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (inciso h) y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica (inciso g).

Se considera importante esta adición, pues la planificación del desarrollo, transporte y ecología como materias concurrentes, deben ser realizadas por los tres órdenes de gobierno y, sobretodo en haberlo plasmado en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, todo reglamento y disposición relativa a la materia ecológica será expedida en lo relativo o conducente a los fines señalados en el artículo 27 constitucional, pues de otra forma atentaría contra nuestra constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

***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;***<sup>115</sup>

***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.***

---

<sup>115</sup> La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto 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; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

La zonificación, la identificación de posibles soluciones en el que bien pueden participar dos o más municipios, de uno, o dos, o más estados, deben participar en el proceso de planeación y regulación de la misma. Tanto en el caso del aeropuerto internacional de la Ciudad de México, como el Plan Puebla-Panamá, seguirán siendo los dos cuestionamientos que quedaron pendientes de resolver, en primer lugar, por la parte final del inciso c) de la fracción V, y en segundo lugar, porque ninguno de los dos tuvo realización práctica que se conozca.

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

**VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella 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.**

En virtud de que la materia de seguridad pública es una materia coordinada, entre Federación, Estados y Municipios, y de que el Ejecutivo Estatal dirige la seguridad pública en el ámbito estatal, es correcto que, con el objeto de gobernar el municipio, sea el presidente municipal quien tenga bajo su mando a la policía preventiva municipal (artículo 21 constitucional V y VI párrafo)

***El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;***

**Seguridad pública.** Sin extendernos mucho en el tema, la calidad de la policía no depende de su regulación constitucional y legal, más depende de factores metajurídicos, que sirven de base para su constitución. El perfil de los aspirantes a ocupar cargos policiales, el perfil profesional y ético de los mandos policíacos y de las autoridades administrativas encargadas del combate a la delincuencia y la prevención de los delitos, el ataque frontal a la corrupción, el servicio civil de

carrera de los policías y mandos superiores<sup>116</sup>, y el incremento del nivel de vida<sup>117</sup> de éstos sujetos son materias pendientes en la agenda legislativa. Mucho es lo que se debe hacer para mejorar a nuestros cuerpos policíacos, y esta labor se debe hacer de abajo hacia arriba; es decir, de la policía municipal hacia la federal. Hasta la fecha no entiendo como se puede ver con buenos ojos la creación de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), cuando son los policías municipales quienes deben lidiar todos los días con el crimen organizado y sus miembros. No es malo el intento, lo malo es que la policía municipal no mejora en la misma medida en que se hace con los Federales, y por ende son sujetos de corrupción y hacinamiento. Quisiera ver que algún día, la policía municipal sea armada y preparada como si se tratara de los principales soldados en contra de la delincuencia creciente en gran parte de las entidades federativas. Lo que se necesita es calidad no cantidad.

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

***VIII.- Las Leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.***

El texto original del cuarto párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional fue: “El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios”.

En la primera reforma de fecha lunes 20 de agosto de 1928, se adiciono el antepenúltimo párrafo del artículo en los siguientes términos “pero en todo caso

---

<sup>116</sup> Cfr.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho burocrático”, Editorial Harla. México; 1999. P. 80. Para Miguel Galindo Camacho el servicio civil de carrera “consiste en la preparación de los servidores públicos a todos los niveles, especialmente en los más elevados, para adquirir los conocimientos necesarios en todos los ámbitos de la administración pública y estén en posibilidad de diseñar las políticas, formular los planes y proyectos con el fin de asegurar que el contenido de los programas se cumplan en forma absoluta”. GALINDO CAMACHO, Miguel, “Teoría de la administración pública”, Porrúa. México; 2000. P. 157. Cfr.- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.- Temas y problemas de justicia penal”, Seminario de cultura mexicana. México; 1996. Pp. 170 y 171.

<sup>117</sup> Ignacio García Téllez escribe: “La policía Judicial ... solo podrá cumplir satisfactoriamente su misión, cuando se logre garantizar la estabilidad del personal asegurándole una remuneración decorosa y permitiéndole especializarse en la lucha contra el crimen. GARCÍA TÉLLEZ, Ignacio, “Una etapa del ministerio Público Federal”, DAPP. México, 1937. P. 79.

no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a los 400 mil habitantes, y 11 en los Estados cuya población sea superior a la última cifra”<sup>118</sup>

En la séptima reforma, de fecha martes 6 de diciembre de 1977, se adiciono un último párrafo a la fracción tercera, quedando de la siguiente manera: “de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de la entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil habitantes”. En la novena reforma de fecha martes 17 de marzo de 1987, en el nuevo texto de la fracción VIII solo conservo el principio de representación proporcional para la elección del ayuntamiento tal como se cito: para todos los municipios.

**Representación proporcional**- Francisco Rivera Alvalaiz escribe: “En materia parlamentaria y electoral, la representación se puede asociar con la idea de mandato o delegación y con la responsabilidad. La representación proporcional es un sistema electoral destinado a eliminar los inconvenientes del sistema de las mayorías y lograr que la representación parlamentaria, sea la expresión real de las diferentes manifestaciones de la opinión pública, por medio de la atribución a las minorías del número de escaños que corresponda a la importancia de cada una. La representación proporcional atempera el carácter brutal del sistema de mayoría relativa, en el cual el que gana, gana todo, y el que pierde, pierde todo.”<sup>119</sup>

Este sistema de representación, previsto para la integración de las legislaturas se trasladó al gobierno municipal, con el objeto de permitir la participación de distintas fuerzas políticas en el gobierno y en la repartición del poder político en esta esfera gubernativa.

---

<sup>118</sup>RUIZ MASSIEU, Mario, y Virgilio Muñoz; Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México; UNAM; México; 1979; pp. 85 y 86

<sup>119</sup> Voz: RIVERA ALVELAIZ, Francisco. Representación proporcional, “Diccionario universal de términos Parlamentarios”. Edita Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1998. pp. 850 y 851.

*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.*

**Relaciones laborales de los ayuntamientos y sus trabajadores.**- Ley del Trabajo de los servidores públicos del Estado y Municipios. En el artículo 1º de la Ley se ordena que es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las relaciones laborales que vinculan a los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos y sus trabajadores; de los tribunales administrativos, los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal y sus servidores públicos.

Atento a lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, LTSPPEM, *“la relación de trabajo entre las instituciones públicas y sus servidores públicos se entiende establecida mediante nombramiento, contrato o por cualquier otro acto que tenga como consecuencia la prestación personal subordinada del servicio y la percepción de un sueldo.*

*“Para los efectos de esta Ley, las instituciones públicas estarán representadas por sus titulares”.*

Esta Ley fue publicada el día 23 de octubre de 1998. Este ordenamiento, abrogó el viejo Estatuto de agosto de 1939. Este nuevo ordenamiento clasifica a los servidores públicos como de generales y de confianza, quienes en base a la duración de la relación laboral, pueden ser: por tiempo u obra determinada o por tiempo indeterminado; trabajadores generales y de confianza tal y como lo establece su artículo 6º.

En general, adolece de lo mismo que otros ordenamientos laborales en que se consagran las garantías de sus trabajadores, pues sin miramientos se da la calidad de confianza a una serie de trabajadores, sin tomar en consideración la naturaleza

de la función que desempeñan<sup>120</sup>, eso sí, estos no cuentan con las garantías de los trabajadores consagradas en el artículo 123, apartado "B" de la Carta Magna, toda vez que los trabajadores municipales comparten la misma razón de ser de cualquier otro trabajador del Estado, y se diferencian de igual forma, respecto a los trabajadores contemplados en el apartado "A".<sup>121</sup> Afortunadamente, la clasificación de un cargo municipal ya ha dejado de depender del nombramiento, para tomar en cuenta la naturaleza de las actividades que en realidad desempeña. En ese sentido cabe citar la siguiente jurisprudencia.

### **TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SU BASE NO AFECTA LA HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS.**

No contraviene ni afecta la libertad de la administración de la hacienda municipal, que le es conferida a los Municipios por el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con el artículo 32, de la Constitución Política del Estado de Baja California, que se imponga la obligación de incluir en su presupuesto de egresos correspondiente al siguiente ejercicio fiscal como trabajadores de base, a aquellos empleados de confianza que desempeñen funciones de tal naturaleza, cuando sus actividades se prolonguen por más de seis meses, en virtud de que siéndolo o no al desempeñar un trabajo se le debe retribuir, lo que en todo caso, repercute en la estabilidad del empleo y no en los egresos del Municipio, según lo establece el artículo 9o. de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.

### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.**

---

<sup>120</sup> Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos y las que realicen los auxiliares directos de los servidores públicos de confianza.

<sup>121</sup> Cfr.- **CARREÑO ROJANO**, Héctor, "Los postulados constitucionales del municipio libre en México", PRI. México; 1986. Pp. 255 a 258. La duda sobre el apartado que se encargaría de regular las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores se dio al momento de la creación del apartado "B", ya que en el no quedaron incluidos, así como tampoco eran protegidos por el marco regulatorio del apartado "A".

XV.2o. J/5

Amparo directo 470/97. XV Ayuntamiento de Tijuana, B.C. 16 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretaria: Nora Laura Gómez Castellanos.

Amparo directo 536/97. XV Ayuntamiento de Tijuana, B.C. 23 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretaria: Nora Laura Gómez Castellanos.

Amparo directo 783/97. XV Ayuntamiento de Tijuana, B.C. 30 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Gabriela Reyna Soria.

Amparo directo 119/98. XV Ayuntamiento de Mexicali, B.C. 26 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretaria: Nora Laura Gómez Castellanos.

Amparo directo 120/98. XV Ayuntamiento de Mexicali, B.C. 26 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Humberto Trujillo Altamirano. Secretario: Marco Antonio Romero Castillo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, Agosto de 1998. Tesis: XV.2o. J/5      Página: 811. Tesis de Jurisprudencia.

De conformidad a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 115 constitucional, compete a los congresos estatales legislar en materia laboral respecto de aquellas relaciones que se dan entre los municipios y sus trabajadores, sin que tal normatividad contravenga el Pacto Federal y las Leyes emanadas de él, tal y como se desprende del artículo 124 constitucional.

La relación de trabajo entre la persona física y el Municipio genera derechos y obligaciones recíprocos; así el último puede exigirle a su trabajador que cumpla con las funciones o el trabajo a su cargo, y está en la posibilidad de exigir responsabilidad en caso de que así proceda; en reciprocidad el Municipio tiene la obligación de concederle las prestaciones sociales consignadas en la Ley, sin más límites que los dispuestos en el presupuesto de egresos.<sup>122</sup>

Los trabajadores al Servicio del Estado de México y Municipios cuentan con un tribunal para la solución de conflictos individuales y colectivos, con residencia en la ciudad de Toluca; además de que en la Ley se disponen las condiciones generales de trabajo, relativas a la: Duración de la jornada de trabajo; intensidad y calidad del trabajo; régimen de retribuciones; regímenes de licencias, descansos y vacaciones; régimen de compatibilidad en horario y funciones; disposiciones que deban adoptarse para prevenir los riesgos de trabajo; disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas; fechas y condiciones en que los servidores públicos deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos; labores insalubres y peligrosas que no deban desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las servidoras públicas embarazadas, tal y como lo señala el artículo 57 y demás relativos de la LITSPM.

Porque así lo señala la Ley, los trabajadores al servicio de los Municipios del Estado de México cuentan con derecho a la seguridad social, cuyo Instituto de Seguridad social creado exprofeso, puede identificarse bajo las siglas "ISSEMYM", organismo que comparte la naturaleza descentralizada de otros órganos como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el ISSSTE. Tienen el carácter de obligatorias, las prestaciones sociales que a continuación se enuncian: Servicios médicos; medicina preventiva; atención de enfermedades no profesionales y maternidad; atención de riesgos de trabajo; socioeconómicas; pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios; inhabilitación; retiro en edad

---

<sup>122</sup> Cfr.- Carreño Rojano, Héctor.- Los postulados constitucionales del municipio libre en México.- Op. Cit. Pp. 264 a 267.

avanzada; fallecimiento; seguro por fallecimiento; fondo de reintegro por separación; créditos a corto, mediano y largo plazos; artículo 10 del mismo ordenamiento.

El maestro de la facultad de derecho *José Dávalos*, hace una reflexión en torno a la vivencia de los derechos laborales de los trabajadores al servicio de los estados y sus municipios, bajo los siguientes términos: “...*los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y municipios esperaron 66 años para que se les hiciera justicia. Así lo real, lo trascendente de la reforma es que a estos trabajadores se les dotó de un marco jurídico que constituye una garantía y desde el cual podrán hacer valer sus derechos.*”

*Estos trabajadores ya tienen un mínimo de derechos garantizados, ahora corresponde a ellos superarlos en las legislaciones locales respectivas. ¡Pero más que todo les falta vivir esos derechos!”*<sup>123</sup>

IX.- (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

X.- (DEROGADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

### **3.1.1 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

Para analizar adecuadamente las distintas reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional, es necesario presentar el texto original que guardaba en la Constitución de 1917, partiendo de esa redacción original, se dará seguimiento adecuado a todas y cada una de las reformas que ha sufrido este precepto constitucional.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
TITULO QUINTO. DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y DEL  
DISTRITO FEDERAL.

---

<sup>123</sup> DÁVALOS, José, “Derecho del trabajo I”, 9ª edición. Porrúa. México, 1999. P. 453.

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

- I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades.
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o internos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral, cada distrito electoral eligirá un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anterior al día de la elección.

## **LA PRIMERA REFORMA AL TEXTO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928.**

La primera reforma al texto del artículo 115 constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, en efecto, la iniciativa de reforma que tenía por objeto modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado, pero que en todo caso no debía ser menor de 15 diputados; de tal forma sufre modificación el párrafo cuarto de la fracción III, y en se plantea que el número de representantes de las legislaturas de las entidades federativas, será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. En concreto, esta primera reforma se contraía a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados pero sin ser inferior a siete cuando la población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes.

## **LA SEGUNDA REFORMA DEL 29 DE ABRIL DE 1933**

La segunda reforma fue publicada en el DOF del 29 de abril de 1933; en efecto el Partido Nacional Revolucionario presentó el 16 de Noviembre de 1932 una iniciativa de modificación constitucional al artículo 115; ésta reforma fue aprobada por unanimidad; teniendo por objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

En el primero de los casos, la no reelección es absoluta por virtud de que quien ha ocupado el cargo de gobernador bajo cualquier denominación no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsiguientes.

De tal forma que se puede concluir que con dicha reforma se manifiesta que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y teniendo como base de su organización territorial el municipio libre, conforme a las bases dispuestas en el mismo artículo.

### **LA TERCERA REFORMA DEL 8 DE ENERO DE 1943**

La tercera reforma tuvo lugar el 8 de enero de 1943, con el objeto de ampliar el periodo de gobierno en los Estados, de cuatro a seis años, el presidente de la República promovió una reforma a la Constitución, de tal forma que se modificó el párrafo tercero de la fracción III, y en que se pone como límite para el ejercicio del cargo de gobernador, el de seis años. Señalando dicha reforma que, los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años. En la federación ya había ocurrido desde 1934.

### **LA CUARTA REFORMA FUE PUBLICADA DEL 12 DE FEBRERO DE 1947**

La cuarta reforma fue publicada el 12 de febrero de 1947, la misma fue presentada al congreso de la unión por el entonces presidente de la República el Lic. Miguel Alemán Valdés, el 6 de diciembre de 1946, misma que una vez que fue aprobada, fue de importancia básica en la historia del país, ello en virtud de que otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada; el texto de la reforma en lo conducente indicaba textualmente que: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Así por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

### **LA QUINTA REFORMA DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953**

Esta reforma al artículo 115 constitucional está íntimamente ligada a la anterior, ya que por virtud de la misma se suprimió el párrafo que señalaba la disposición que concedía voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales, ello para hacer congruente el texto de dicho artículo con otras reformas de esa misma fecha al artículo 34 de la Constitución, otorgando plena ciudadanía a la mujer para

participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales, lo cual ocurrió en comicios federales hasta 1954

## **LA SEXTA REFORMA DEL 6 DE FEBRERO DE 1976**

La sexta reforma fue publicada el 6 de febrero de 1976, en que se adicionan las fracciones IV y V al artículo en comento, esto para adecuarlo a lo indicado en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución sobre la regulación de asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con al federación, de tal forma que se ordena que los Estados y sus Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional; tal y como se desprende del texto de dicha reforma y que señala:

ARTICULO115.-

...

I.-...

II.-...

III.-...

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

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

## **LA SÉPTIMA REFORMA DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977**

La séptima reforma fue publicada el 6 de diciembre de 1977, tuvo por objeto adicionar al artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados por minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes, de tal forma que se adiciona la fracción III, con un último párrafo, en donde se plantea que de acuerdo con la legislación que al efecto se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional, en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población exceda de los trescientos mil habitantes.

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

I.-...

II.-...

III.-...

a).-...

b).-...

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipio cuya población sea de 300 mil o más habitantes".

En conclusión, se introduce el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

## LA OCTAVA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983

La reforma al artículo 115 publicada en el Diario oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 cambio sustancialmente su contenido, y ha sido una de las mas sustanciales en cuanto a las modificaciones que sufrió este artículo, dividiéndolo en 10 fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

Efectivamente, la iniciativa del entonces presidente de la Republica Lic. Miguel de la Madrid Hurtado de fecha 6 de Diciembre de 1982 para reformar el artículo 115 constitucional persigue fundamentalmente entre otras cosas, superar las dos grandes omisiones que nuestra constitución de 1917 dejó respecto al municipio: La autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio.

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

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

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente 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 desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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 si 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 pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

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

*los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.*

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

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

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

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

*a).- Agua potable y alcantarillado.*

*b).- Alumbrado público.*

*c).- Limpia.*

*d).- Mercados y centrales de abasto.*

*e).- Panteones.*

*f).- Rastro.*

*g).- Calles, parques y jardines.*

*h).- Seguridad pública y tránsito, e*

*i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.*

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

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

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

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

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

*c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.*

*Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.*

*V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para el efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.*

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

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

*VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.*

*La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.*

*Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.*

*Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.*

*a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.*

*b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.*

*Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.*

*El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.*

*Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.*

*De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.*

*IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.*

*X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.*

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

Del texto de la reforma anterior podemos resaltar los principales aspectos de la misma, los cuales son:

- A) Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley.
- B) Se dispone que si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que dispone la ley local.
- C) Se ratifican las facultades reglamentarias otorgadas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos circulares y demás normas administrativas de observancia general. En esta disposición se fortalece al municipio en su aspecto de descentralización política, ya que se amplía notablemente su competencia reglamentaria. Debe aclararse sin embargo, que se trata de reglamentos autónomos, pero se cuida que sean expedidos dentro del marco de las bases generales que señale la ley local.
- D) Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, como son agua potable y alcantarillado, alumbrado publico, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad, etc.; ya sea con el auxilio de los estados o de otros municipios cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. Esta competencias puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socio económicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.
- E) El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra constitución se refiere a que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.

- F) Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios, con al finalidad de fortalecerlas, como el derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- G) Se indica que las leyes de los ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos serán aprobadas y revisadas respectivamente por las legislaturas locales, y a su vez, se dispone que los presupuestos de egresos se aprueben por los ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.
- H) Se especifica claramente la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano. Para cumplir con tales facultades podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.
- I) Todos los ayuntamientos se integran conforme al principio de representación proporcional y de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas.
- J) Los congresos locales legislaran respecto a las relaciones de trabajo entre los Estados, los municipios y sus trabajadores conforme alo dispuesto en el artículo 123 de la constitución y sus leyes reglamentarias.
- K) La fracción X se refiere a los convenios que pueden suscribir la federación y los Estados para que estos últimos puedan asumir el ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que correspondan a la federación. Se pone como requisito para el ejercicio de lo anterior que el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

## **LA NOVENA REFORMA DEL 17 DE MARZO DE 1987**

La novena reforma tiene fecha de publicación el 17 de marzo de 1987, logra conjuntar de una manera clara todo lo referente al municipio en su artículo 115, remitiendo lo relativo a los estados al artículo 116 de la propia constitución; en dicha reforma se plantea que sean las Leyes de los Estados las que introduzcan el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios, y propone que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se rijan por las Leyes que al efecto expidan las legislaturas estatales, tomando como base lo dispuesto en el artículo 123 de la Norma Fundamental.

"Artículo 115.-

I.-...

II.-...

III.-...

IV.-...

V.-...

VI.-...

VII.-...

VIII.-Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias."

## **LA DÉCIMA REFORMA DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999**

La décima reforma fue publicada el 23 de diciembre de 1999, en que se reforma los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II, reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), i), el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero a la fracción III, reforma los párrafos segundo y tercero y adicional los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; reforma las fracciones V y VII. Se propone que el sistema de participaciones se combine con el reconocimiento de mayores derechos de

tributación autónoma a los Estados y Municipios, incluyendo una nueva situación jurídica frente a las empresas federales que tengan operaciones en su territorio, y programar a largo plazo, el sistema de participaciones para que los Estados y Municipios más atrasados se vean favorecidos con un reparto creciente, que se encuentre relacionado a metas de desarrollo y bienestar duraderos. Asimismo se reconoce la necesidad de realizar una amplia reforma legislativa por medio de la cual se logre incrementar el número de fuentes de ingresos municipales a efecto de que los Municipios dependan de sus propios recursos, y que las participaciones federales se conviertan en tan solo un complemento.<sup>124</sup>

*Artículo 115. ....*

*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.*

....

....

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

*En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento 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 de los Estados 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 los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;*

*II. ....*

*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*

<sup>124</sup> Cfr.- "Reformas a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos 1917-2000", sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados. LVII Legislatura. México; 2000. pp. 211 a 215.

*materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación 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 está 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*
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

*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;*

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) ...*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) ...*
- e) ...*
- f) ...*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

b) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

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.*

*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 á 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;*

IV. ...

a) a c) ...

*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.*

*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.*

*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.*

*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;*

*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;*

*VI. ...*

*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.*

*El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;*

*VIII. ...*

*...*

*IX. ...*

*X. ...*

Es en esta reforma donde se señala claramente desde la fracción primera quienes integran el municipio y establece el número de funcionarios. Asimismo, señala textualmente que en caso de ausencia de algún funcionario titular, entrara en funciones su suplente; además establece que los miembros del Consejo Municipal tendrán los mismos requisitos de elegibilidad que los regidores.

Respecto a la Fracción II, se especifica cual es el objeto de las disposiciones que puede aprobar ya que estas, las redacta la legislatura estatal y el municipio sólo las acepta, como son: los reglamentos, circulares, decretos, así como las bases generales de la administración pública municipal y los medios de impugnación, las normas para celebrar convenios, el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal pueda realizar servicios que el Municipio no está en capacidad de prestar; entre otras.

Por otro lado se establece que los ayuntamientos podrán proponer cuotas y tarifas aplicables al cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria a la legislatura de los estados; de igual forma establece textualmente que la hacienda municipal será administrada por los ayuntamientos; además podrán celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

También establece que los municipios se pueden asociar para prestar un servicio de manera eficaz, y en caso de ser Municipios de diferentes estados, señala que dicha asociación se debe aprobar por las legislaturas locales.

Señala que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores serán reguladas por el artículo 123. Se traslada al artículo 116 el contenido de la fracción VIII donde se señalan la duración en el cargo de los gobernadores.

#### **LA DÉCIMA PRIMER REFORMA DEL 14 DE AGOSTO DEL 2001**

Nuestro actual presidente constitucional no podía quedarse atrás y sustentándose en la comisión permanente del Congreso General de la Unión, en uso de la facultad que les confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las

cámaras de diputados y de senadores del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, así como la mayoría de las legislaturas de los estados, elaboró el decreto por el que se adiciona un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: *Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*"

Lo anterior está íntimamente ligado con las reformas que sufrió el artículo primero donde quedo prohibida la esclavitud y la discriminación de cualquier tipo y, por primera vez desde 1917 se le reformo; así como las modificaciones al artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que reconoce que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La importancia y trascendencia de la reforma anterior, a consecuencia de los llamados Acuerdos de San Andrés sobre derecho y cultura indígena, señala Regino Morales, O.<sup>125</sup> radica en que por primera vez el gobierno mexicano empezó a reconocer de manera formal la naturaleza histórica y colectiva de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, tales como son:

- a) El reconocimientos constitucional de los pueblos indígenas, que son los que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Para la definición de los pueblos indígenas se estableció como principio fundamental el criterio de la conciencia de su identidad indígena.

---

<sup>125</sup> PROCESO, 1994-2004 La Gran Ilusión, México 1994, p.53

- b) El reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación, que deberá ejercerse en un marco de autonomía, asegurando la unidad nacional. Con ello podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Lo anterior permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.
- c) El reconocimiento de los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. En este sentido, se estableció la obligación del Estado mexicano para reconocer las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos de los pueblos y comunidades indígenas.
- d) El reconocimiento y respeto de las especificidades culturales de los pueblos indígenas. Mediante actividades concretas de producción, recreación, difusión y promoción. Se estableció, así mismo, la obligación del Estado para elaborar planes y programas educativos acordes a la realidad y cultura de los pueblos indígenas, así como la incorporación de los saberes indígenas en los planes y programas educativos nacionales con el objeto de lograr una educación verdaderamente intercultural.
- e) El reconocimiento a la participación y representación políticas en el ámbito estatal y nacional, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo. Lo anterior implicaría un rediseño de las actuales formas de representación en las instancias de debate y decisiones nacionales, tomando en cuenta nuevos criterios acordes a la diversidad cultural y a la distribución geográfica de los pueblos indígenas.
- f) El reconocimiento a un desarrollo armónico y sustentable que respete la cultura de los pueblos y la madre naturaleza. Este desarrollo debería ser definido a partir de criterios culturales propios de los pueblos y debería tener sustento en el aprovechamiento de las potencialidades humanas y naturales para cubrir las necesidades propias y producir excedentes para los mercados que coadyuven a generar empleo a través de procesos productivos que incrementen el valor agregado de sus recursos y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su entorno regional.

g) El reconocimiento a tener una vida digna en lo individual y colectivo, mediante el desarrollo de políticas, programas y acciones que permitiesen niveles básicos de alimentación, salud, vivienda, entre otras, atendiendo de manera prioritaria a las mujeres y a la población infantil. Asimismo, se estableció como garantía fundamental el impulso de políticas sociales específicas para proteger a los indígenas migrantes.

De tal forma señala Regino Montes<sup>126</sup> que los pueblos indígenas conciben la autonomía como un mecanismo jurídico y político que les permite que tengan mayores espacios de libertad para poseer, controlar y gestionar sus territorios; para normar una vida política, jurídica, económica, social y cultural, así como para intervenir, en condiciones de dignidad y equidad, en las decisiones estatales y nacionales que les afectan. De tal forma que la autonomía indígena debe ser vista como un proceso político y social de reconstrucción, lo anterior para fortalecer su capacidad para decidir en todos los aspectos de la vida cotidiana como la economía, la política, la procuración y administración de justicia, los asuntos territoriales, la cultura y la educación, y en general todos los aspectos sociales con una identidad y conciencia propias.

A manera de resumen, Sergio Torres Eyra<sup>127</sup> concluye que el Municipio Libre en México reviste las siguientes características:

*“a) entidad política con territorio, población y gobierno; b) base de la división territorial del estado; c) Base de su organización política y administrativa; d) su órgano de gobierno es el ayuntamiento de elección popular directa, e) es autónomo para su régimen interior en cuanto no debe subordinación en el orden local, más que al Poder Legislativo, en los casos específicos que la propia Constitución señala, sin que exista autoridad intermedia entre el ayuntamiento y gobierno del estado; f) la competencia que la Constitución le otorga al gobierno municipal, la ejerce el ayuntamiento en forma exclusiva; g) tiene personalidad jurídica; h) tiene patrimonio propio y la administración libre de su hacienda, i) su facultad reglamentaria es bastante amplia, pues le permite dictar normas de conducta para su pueblo, organizar su administración*

---

<sup>126</sup> Ibidem, p. 53 – 54.

<sup>127</sup> Ibidem, p. 53 – 54.

*pública, procedimientos, funciones y servicios públicos; j) pueden coordinarse y asociarse con otros municipios del mismo estado para la mejor prestación de los servicios y de sus funciones, sin intervención de la Legislatura local; y k) se le atribuyen facultades jurisdiccionales en materia administrativa municipal.”<sup>128</sup>*

Una propuesta sana, en beneficio de los gobernados y de las mismas autoridades es que las legislaturas locales regulen el funcionamiento del ayuntamiento en distintos órganos, atendiendo al principio de la división de poderes, con el objeto de que cada uno cumpla con funciones que tengan en común la naturaleza jurídica; con ello, quiero significar que el cabildo podría constituirse en una asamblea municipal, mientras que el presidente Municipal se encargue de los asuntos administrativos; y que otro órgano sea el que se encargue de la administración de justicia local.

---

<sup>128</sup> TORRES EYRAS, Sergio, “Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico prácticos de los estados de la república mexicana”. UNAM. México; 2001. pp. 59 y 60.

## CAPÍTULO CUARTO

### AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO

En los capítulos que anteceden se ha desarrollado todo lo relativo al Municipio, principalmente a la autonomía del mismo; es decir, cuales son las implicaciones jurídicas que se engloban bajo éste término.

Hemos visto que la autonomía del Municipio o la famosa conjunción del “Municipio Libre” lejos de ser una realidad ha sido una ideología que en la práctica poco se ha vivido.

El federalismo mexicano ha servido como una fórmula para la división del poder en México, que va de la mano a la partidocracia. Mientras el Partido Revolucionario Institucional fue el partido oficial, encabezado por el Presidente de la República, que a su vez, fuera el Jefe de Partido, quien tenía facultades metaconstitucionales, tales como lograr el posicionamiento de los gobernadores, y estos a su vez de los Presidentes Municipales y todos los miembros del ayuntamiento, podía ejercer el poder desde el centro, y restarle toda la autonomía no solo a los gobiernos estatales, sino también al famoso “Municipio Libre”.

La autonomía es un concepto multívoco, pero en cualquier orden de ideas, significa autogobierno, y restarle efectos a factores externos que le pudieran afectar. Bajo el nuevo esquema político de repartición del poder entre las tres principales fuerzas políticas, el tema de la autonomía municipal ha cobrado nuevamente vigencia, pues el poder ya no se ejerce desde un mismo punto, sino que su repartición provoca que se adviertan divergencias entre las políticas e idearios de los distintos gobernadores de la República, el titular del Ejecutivo, los miembros del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, y los gobiernos municipales.

El presente capítulo probablemente se pueda considerar un adelanto a lo que en un futuro problema “La exacerbada idea de la autonomía municipal”, en donde la lucha por el poder político se hace patente, toda vez que el concepto de autonomía

no puede significar anarquía, como un régimen de impunidad, una excepción al cumplimiento del Estado de derecho y de legalidad. El concepto de autonomía municipal no puede llegar al absurdo de que con ella nos estemos refiriendo a la ingobernabilidad de los gobiernos locales, a que en cada municipio del país se pueda hacer lo que les venga en gana, que se impongan sus propias autoridades y se gobiernen fuera del marco legal.

El país necesita de la participación, coordinación y buena voluntad de los mexicanos, principalmente de quienes conforman la clase política, pues la lucha por el poder no nos debe llevar a la ingobernabilidad del país. Ya no es posible que pensemos en una gobernabilidad que se logre mediante la sumisión de la mayoría a la voluntad de unos cuantos, debe darse por la vía del diálogo, creando consensos, y en donde se fijen claramente las reglas del juego político, en que se respeten instituciones y sus determinaciones.

En nuestra opinión, la autodeterminación de los pueblos depende en gran medida en el reconocimiento constitucional y social de su propia cultura. Existen conglomerados sociales que son conocidos como minorías nacionales; es decir, que a pesar de tener la misma nacionalidad que el resto de los pobladores, se diferencian por algunos rasgos culturales, principalmente. En el caso de México, se hace especial referencia a los pueblos indígenas.

Actualmente, dicho reconocimiento está consagrado en el texto del artículo 2º, como producto de un movimiento armado que se realizó al sureste del país, en los altos de Chiapas<sup>129</sup>. Movimientos como éste no deben ser permitidos, pero no por la vía de las armas, sino mediante el ejercicio de un buen gobierno, en que las autoridades de los tres órdenes de gobierno logren dar bienestar a los habitantes de

---

<sup>129</sup> Hay que reconocer que la base de la reforma constitucional fue la negociación pacífica de su contenido firmado en San Andrés firmado el 16 de febrero de 1996. Cfr.- **MOGUEL**, Julio, "Chiapas. La guerra de los signos", La Jornada ediciones. México; 1998. Pp. 157 y siguientes. Se puede decir, que el movimiento zapatista no fue improvisado, pues toda su logística e infraestructura corresponden a una organización y movimiento organizado y con objetivos bien definidos. Cfr.- **TREJO DELARBRE**, Raúl, "Chiapas. La comunicación enmascarada. Los medios y el pasamontañas", Editorial Diana. México; 1994. P. 132.

las poblaciones más alejadas del dentro del país. El texto del referido artículo, textualmente quedó redactado en los siguientes términos:

*“Art. 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible.*

*La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

*La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y Leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*

*A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

*I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*

*II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las*

mujeres. La Ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las Leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de Ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y Leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

*Las constituciones y Leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.*

*B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

*Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:*

*I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.*

*II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las Leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.*

*III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la*

*nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.*

*IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.*

*V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.*

*VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las Leyes de la materia determinen.*

*VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.*

*VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.*

*IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.*

*Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.*

*Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establece la Ley.”*

Se dice que el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos es anterior al Estado, obvio desde una posición iusnaturalista.

Hay quien señala, que al surgir los estados Nación, se trazaron fronteras artificiales que no tomaron en cuenta si partían en dos ciertas comunidades unidas por lazos culturales, lingüísticos, religiosos, etc., y que de manera arbitraria, los gobernantes centrales dividieron para trazar su concepto de frontera.<sup>130</sup>

Como se ha evidenciado, si bien es cierto que el Municipio es la primera y más importante célula para la formación de un Estado, estos han padecido rezago y se les ha restado importancia a través de su historia en todos los países donde existen; sólo les han dado importancia y han florecido cuando la situación política así lo exige y al momento que el poder está debilitado, cuando los gobernantes han recurrido a instaurar o más bien reinstaurar con toda su fuerza el municipio.

El Municipio, al ser la forma básica y fundamental de la organización y administración del territorio, debe estar bien regulado, ya que debemos tomar en cuenta que como organización social primaria de alguna manera pudo haber sido la

---

<sup>130</sup> Cfr. JIMÉNEZ BARTLET, Leticia María.- El derecho de autodeterminación de los pueblos.- Derecho siglo XXI. No. 4, enero-abril, México, 2001. Vol II.

base de la constitución del Estado, además no debe olvidarse que el Municipio es donde se vive directamente la democracia, ya que los municipios tienen acceso a la democracia misma a través del voto directo de sus ciudadanos, esto es por la inmediatez de las personas que conforman su territorio o jurisdicción.

#### **4.1 Derecho de la Libre Determinación de los Pueblos en el Derecho Internacional**

El derecho de autodeterminación de los pueblos es una consecuencia directa del principio democrático que establece que toda comunidad natural, formada de personas libres, posee en si el poder de gobernarse así misma, sin injerencias exteriores, para obtener los fines que le son específicos, tal comunidad determina por consiguiente libremente la forma en que va organizarse de acuerdo con su voluntad y tradiciones expresados por la población.

El derecho de autodeterminación puede ser analizado, tanto desde la óptica del Derecho Público interno, como desde la perspectiva del Derecho Público Internacional.

En su significación interna, el derecho de autodeterminación aparece referido a los modos y formas en que el Pueblo quiere ser gobernado, y desde su perspectiva exterior este derecho en el derecho que tienen los pueblos a pertenecer al Estado de su elección.

Al significado interno se han referido las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, en los que se afirman el derecho de los pueblos a la libre determinación. La autodeterminación se identifica con el principio del Pueblo como soberano, idea que goza de un rancio abolengo en la historia del pensamiento político universal.

En el Derecho Público Internacional, el derecho de autodeterminación se concreta en el derecho de los pueblos a pertenecer al Estado que elijan. Podemos encontrar cuatro contenidos posibles:

1.- Libre asociación con un Estado independiente: lo usual es que los pueblos que optan por esta modalidad de la autodeterminación terminen o bien proclamándose definitivamente su independencia, o bien integrándose plenamente en el Estado con el que se han asociado.

Esta forma de asociación está sometida a tres condiciones:

- el territorio que se asocia ha de poder determinar libremente su propia Constitución interna, quedando obligado el Estado con el que se asocia a respetar su individualidad y características culturales.
- La asociación debe ser el resultado de la voluntad popular, elegida entre varias posibilidades abiertas.
- Es necesario que la condición de Estados asociados sea reversible en todo momento.

2.- Integración en un Estado independiente: en este caso la integración ha de basarse en el principio de absoluta igualdad y no discriminación en materia de derechos políticos, libertades fundamentales y participación en los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales en todos sus grados.

La integración nunca puede ser acordada de forma unilateral por el Estado al que el territorio en cuestión se incorpora; al contrario, para que la integración pueda ser interpretada como el ejercicio del derecho de autodeterminación, ésta ha de ser el fruto de la concurrencia de voluntades entre el Estado que se integra y el Estado en el que aquel se integra.

Del artículo IV, sección 3ª-1 de la Constitución norteamericana se desprende que el órgano con facultad para admitir nuevos Estados dentro de la Unión, es el

Congreso. Sin embargo, no es una potestad ilimitada. El Congreso debe garantizar, en todo caso, el estatus jurídico-territorial de los Estados miembros. Esta idea se encuentra en conexión con la afirmación de Carl Schmitt, de que la lógica del sistema federal descansa en el supuesto de la homogeneidad de todos los miembros de la Federación.

De esta manera, si el Congreso hubiera fijado algún requisito especial para permitir la incorporación del nuevo Estado, este requisito sería imprescindible para la integración del nuevo Estado, pero, tan pronto como la misma se hubiera verificado, tal condición habría de desaparecer necesaria y obligatoriamente.

Finalmente está la cuestión de si, el acto del Parlamento federal que decide la admisión de un nuevo centro autónomo de decisión política debe atribuírsele la naturaleza de una nueva Ley ordinaria o si, por el contrario, se trata de una reforma constitucional.

En aquellos Estados Federales en los que su Constitución enumera las colectividades-miembros, la incorporación de un nuevo Estado supondría una reforma de la Constitución. En aquellos otros supuestos en los que la Constitución no identifica a los miembros, podría pensarse que ahora nos hallamos ante una mera Ley ordinaria. Nos inclinamos por que también aquí estamos ante un supuesto especial de revisión constitucional. Como ejemplo, el Constituyente de Filadelfia permitió que para un supuesto concreto, la posible variación del mapa territorial de la Unión, la reforma de la Constitución pudiera llevarse a cabo no por lo dispuesto en el artículo V, sino por la mera voluntad del Congreso.

Decisión del Pueblo de un determinado territorio para continuar perteneciendo al Estado en el que estaba integrado.

4.- Derecho a la independencia o secesión que tiene un territorio respecto del Estado al que hasta entonces pertenecía.

En este caso puede suceder que el ejercicio de este derecho conduzca a la creación de un nuevo Estado soberano e independientemente o, por el contrario, el territorio se separe del Estado al que pertenecía para incorporarse a otro.

Esta modalidad de autodeterminación no puede, como es lógico, quedar al arbitrio unilateral del territorio interesado en la secesión.

#### 4.1.1 Carta de las Naciones Unidas

En el derecho internacional se ha discutido el tema del reconocimiento de los derechos colectivos de las minorías nacionales, como lo son los pueblos indígenas que habitaban un determinado territorio desde antes del surgimiento del moderno Estado Nación. El ejercicio de su libertad puede abarcar desde la toma de decisiones intrascendentes, hasta la secesión, como el polo opuesto.

En este contexto de ideas, los pueblos indígenas de todo el mundo hoy reclaman también el derecho a la libre determinación como un derecho fundamental consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, esta exigencia ha causado una discusión en el ámbito internacional, pues los detractores de este principio consideran que es una forma de separatismo o de lucha por una fragmentación e independencia política que causaría rompimiento con los estados establecidos, atentando de esta manera contra uno de los principios básicos de la ONU como lo es la soberanía.

Las discusiones en foros internacionales ya han tenido repercusiones jurídicas, pues la Carta de las Naciones Unidas<sup>131</sup> postula el principio de la libre determinación de los pueblos, en sus artículos 1.2 y 55.

---

<sup>131</sup> El primer antecedente de las Naciones Unidas se puede encontrar en la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941. Después de una larga agenda de negociaciones entre las principales potencias del mundo occidental se llegó a la culminación del primer paso, la Constitución de una organización internacional que tuviera una serie de tareas, todas ellas con un objetivo común, garantizar la paz mundial. Fue en el año de 1945 cuando se firmó tan importante documento con la participación de 50 países, misma que entrara en vigor el 24 de octubre del mismo año. Cfr.- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, "Derecho internacional público", 16ª edición. Porrúa, México; 1997, pp. 142 a 144.

El principio reconocido por la Carta de las Naciones Unidas encuentra su máximo postulado en la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, adoptada en la resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960 por la Asamblea General.

Esta declaración reconocía que no se podía hablar de una verdadera autodeterminación de los pueblos cuando éstos se hallaban subyugados a dominaciones extranjeras, que coartaban sus libertades, situación que a todas luces compromete la paz internacional y la cooperación entre los miembros de la comunidad mundial. En tal virtud, los pueblos tienen derecho a determinar libremente su forma de gobierno, garantizándoles su desarrollo económico<sup>132</sup>, social y cultural.

Cabe señalar que la referida carta fue complementada por las resoluciones 1541 (XV) y 1654 (XVI) adoptadas el 15 de diciembre de 1960 y el 27 de noviembre de 1961 (SIC).

El contenido de la resolución 1541 (XV) establece criterios según los cuales un territorio se puede considerar colonia para los efectos de la Carta y con ello, evitar que algunos países evadieran su responsabilidad internacional. En el concepto de libre determinación dejó asentado que comprendería los derechos a la asociación e integración de las colonias de un Estado, siempre y cuando fuera a través de procedimientos institucionales democráticos y con conocimiento de causa. La Declaración Sobre los Principios del 14 de octubre de 1970 añadió la posibilidad de adquirir cualquier otra condición política que libremente hubiese sido elegida por el pueblo.

---

<sup>132</sup> Cfr.- ARELLANO GARCÍA, Carlos, "La diplomacia y el comercio internacional", Porrúa. México; 1980. BAILEY, Jhon, "Impactos del TLC en México y Estados Unidos. Efectos subregionales del comercio y la integración económica", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2003. IANNI, Octavio, "La era del globalismo", Siglo XXI editores. México; 1996.

Por la misma necesidad de la aplicación de los convenios ya citados se creó el Comité especial que velara por el cumplimiento irrestricto de los postulados multialudidos. Esta institución se ha vuelto un órgano esencial de las Naciones Unidas en materia de descolonización.

Los dos pactos internacionales celebrados durante el año de 1966 en materia de derechos humanos<sup>133</sup> también hacen alusión al principio de la autodeterminación de los pueblos (artículo primero, primer párrafo). Con motivo del reconocimiento de éste derecho, los pueblos establecen libremente su condición política y proveen a sí mismo a su desarrollo económica, social y cultural.

El derecho a la autodeterminación de los pueblos, también ha sido reconocido en la Declaración Sobre Principios, con relación a la cooperación entre Estados conforme a la Carta de las Naciones Unidas del 14 de octubre de 1970. Entre los principios de ésta resolución 2665 (XXV) está el de la libre autodeterminación, y en el primer párrafo de éste principios se dice que los pueblos tienen el derecho a determinar su condición política, sin injerencia del exterior, a fin de perseguir su propio desarrollo económico, social y cultural, y en consecuencia, los demás Estados están obligados a respetar el derecho de los otros pueblos. En su segundo párrafo quedó establecido el deber de cualquier Estado para favorecer el principio de igualdad de derechos de los pueblos, de respetar el derecho a disponer de sí mismos y de ayudar a la Organización de las Naciones Unidas para cumplir con las responsabilidades que le ha conferido la Carta en lo concerniente a la aplicación del principio que nos ocupa. En su quinto párrafo se establece la prohibición de cualquier Estado para ejercer la coerción hacia otros pueblos con el objeto de privarlos de su derecho a disponer de sí mismos, de su libertad, de su independencia, y en reciprocidad se reconoce el derecho de aquellos pueblos

---

<sup>133</sup> Los primeros problemas con que se enfrenta el doctrinario a la hora de abordar el tema de los derechos humanos son su concepto y fundamento. Sin lugar a dudas el concepto aludido, como acontece con muchos otros en el ámbito jurídico carece de precisión. Cfr. **ÁLVAREZ LEDESMA**, Mario I. "Acercas del concepto de derechos humanos", Mac Graw Hill, México; 1998, p. 1. Véase en el mismo sentido la obra de: **CARRILLO FLORES**, Antonio, "La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos", Porrúa, México; 1981, pp. 185 y siguientes. derechos humanos. "Son todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin las cuales no se puede vivir como ser humano. Tienen como fundamento la dignidad de la persona humana que ha sido reivindicada en cada momento histórico. Rebasan cualquier límite cultural racial, e inclusive al propio Estado. Son un conjunto de normas que imponen deberes y obligaciones al Estado para su efectivo respeto y cumplimiento y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad." **AGUILAR CUEVAS**, Magdalena, "Derechos humanos; enseñanza, aprendizaje, formación", CNDH, México; 1993, p. 15.

oprimidos para reaccionar contra cualquier medida coercitiva que ilegítimamente se les imponga y buscar el apoyo de otros miembros de la comunidad internacional para que su derecho sea respetado.

Aunque en los documentos jurídicos internacionales no se dijo que se debería entender por pueblos; en la práctica se ha reconocido que se trata de los Estados Nación, y su derecho a la autodeterminación, como un derecho de no injerencia de otros países en asuntos internos, como parte del concepto de soberanía.

El concepto de soberanía es multívoco, y por el se pueden entender varias ideas. Lo cierto es que ninguna de ellas puede hacer, validamente, abstracción de los fenómenos sociales, culturales, económicos y políticos que le rodean. Mientras más compleja es la sociedad de nuestros días, y también gracias, a los avances de la ciencia y tecnología, los países que conforman la comunidad internacional pueden hacer intercambios de cualquier naturaleza, así como sus gobernados, como una circunstancia que caracteriza el mundo moderno.

En nuestros días, es común ver el intercambio cultural, político, económico entre distintos países y sus connacionales. Las compraventas internacionales de mercancías es una constante, el flujo de capitales de un país a otro, y otros tantos fenómenos provocan que exista una interdependencia de los países en el mundo. Se puede decir, que ningún Estado es completamente independiente, y que para su desarrollo económico, político y cultural requiere de la participación de otros pueblos.

Si éste fenómeno ocurre y se advierte claramente en el ramo internacional, lógico es pensar que también se da entre las distintas entidades federativas que conforman un Estado Federal, y que a su vez, éste fenómeno se repite entre los distintos municipios que forman parte de un mismo Estado Nacional.

Vuelvo a señalar claramente que el concepto de autonomía municipal no puede ni debe verse como el derecho a hacer abstracción de todo el mecanismo

constitucional que le rodea, es necesario hacerlos sentir parte de éste mecanismo para que participen en la unión e la Federación mexicana de una forma activa, y no como meros espectadores en una estado de miseria y soledad que a cualquiera hace reaccionar.

#### 4.1.2 Pacto Internacional de los derechos Civiles y Políticos

El día 19 de diciembre de 1966, tuvo lugar la firma del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Ciudad de Nueva York, cuyo contenido fue ratificado por el Senado de la República<sup>134</sup> el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la federación el 20 de mayo de 1981.<sup>135</sup>

La cuestión de los derechos humanos ha estado presente en las Naciones Unidas desde el inicio de su existencia. Desde la redacción de la "Carta de las Naciones Unidas", los Estados fundadores de la Organización han dado especial importancia a los derechos humanos. En la Conferencia de San Francisco, donde se estableció la ONU, 40 organizaciones no gubernamentales y varias delegaciones, especialmente de países pequeños sumaron esfuerzos para exigir una redacción de derechos humanos más específica que la de otros Estados que se encontraban en esa conferencia para lograr que se empleara un lenguaje más enérgico en relación con los derechos humanos.

En este documento se llegó a la conclusión de que los países estaban resueltos, entre otras cosas:

"A reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas".

Y tenían como uno de sus propósitos:

---

<sup>134</sup> Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

<sup>135</sup> Cfr.- PRIDA, Antonio.- Revista El Foro, Órgano de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, octava época, no. 4, México, 1988. p. 205.

"Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

En 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció la Comisión de Derechos Humanos, la cual es el principal órgano de adopción de políticas en materia de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Esta Comisión estuvo bajo la presidencia de la Sra. Eleanor Roosevelt, viuda del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, y contó con personalidades tales como René Cassin (Francia), Charles Malik (Líbano), Peng Chun Chang (China), Hernán Santa Cruz (Chile), Alexandre Bogomolov y Alexei Pavlov (Unión Soviética), Lord Dukeston y Geoffrey Wilson (Reino Unido), William Hodgson y John Humphrey (Canadá).

En esta Comisión se estableció un comité de redacción con el único fin de elaborar la "Declaración Universal de Derechos Humanos", la cual nació de la devastación, de los horrores y la violación sistemática de los derechos humanos durante la Segunda Guerra Mundial. Este Comité de Redacción fue presidido por la Sra. Eleanor Roosevelt y estuvo integrado por ocho miembros quienes fueron testigos del exterminio de pueblos por sus ideologías, llevado a cabo por personas perversas y racistas. Los hombres estaban resueltos a poner fin a estas atrocidades porque sabían que los derechos humanos y la paz son indivisibles y que es imprescindible contar con principios universales de validez perdurable.

Después de un cuidadoso escrutinio y de 1,400 votaciones sobre prácticamente cada una de las cláusulas y palabras, la Asamblea General aprobó la "Declaración Universal de Derechos Humanos" el 10 de diciembre de 1948 en París, en el *Palais de Chaillot*, que acababa de construirse. Desde entonces ese día se celebra el Día de los Derechos humanos. Era la primera vez que una comunidad organizada de naciones se había puesto de acuerdo sobre las normas que permitirían evaluar el trato que recibirían sus ciudadanos.

Hasta el momento en que se aprobó, los gobiernos habían sostenido que esos asuntos, los derechos humanos, eran de carácter interno y no era competencia de la comunidad internacional. Al aprobar la Declaración, los Estados Miembros de la ONU se comprometieron a reconocer y observar los 30 Artículos de la Declaración, en donde se enumeran los derechos civiles y políticos básicos, así como los derechos económicos y culturales a cuyo disfrute tienen derecho todos los seres humanos del mundo.

En la actualidad ha sido tan aceptada por los países del mundo que ha pasado a ser considerada la norma internacional que permite evaluar el comportamiento de los Estados. Este documento, en materia de derechos humanos, constituye la piedra fundamental del derecho internacional del siglo XX.

La misma se basa en el principio de que los derechos humanos se fundamentan en la "dignidad intrínseca" de todas las personas. Esa dignidad y los derechos a la libertad y la igualdad que se derivan de ella son indisputables.

Aunque la Declaración carece del carácter vinculante de un tratado, ha adquirido aceptación universal. Muchos países han citado la Declaración o incluido sus disposiciones en sus leyes básicas o constituciones, y muchos pactos, convenios y tratados de derechos humanos concertados desde 1948 se han basado en sus principios.

En 1948, se creó la base jurídica del siglo XX en materia de derechos humanos: la "Declaración Universal de Derechos Humanos", como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse. Esta se aprobó el 10 de diciembre de 1948 y desde entonces se observa este día como Día de los Derechos Humanos. La cual está compuesta por 30 artículos que no tienen obligatoriedad jurídica aunque por la aceptación que ha recibido por parte de los Estados Miembros, poseen gran fuerza moral. Esta, junto con el "Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos", el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" y sus respectivos protocolos opcionales, conforman la "Carta Internacional de los Derechos Humanos". Estos pactos fueron establecidos el 16 de diciembre de 1966 e imparten obligatoriedad jurídica a los derechos proclamados por la misma.

El "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" entró en vigor el 3 de enero de 1976 y tenía ya 143 Estados que formaran parte, al 31 de diciembre de 2000. Estos Estados presentan anualmente un informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que depende del Consejo Económico y Social y está integrado por 18 expertos que tienen como finalidad hacer que se aplique el Pacto y dar recomendaciones al respecto.

Los derechos humanos que trata de promover este Pacto son de tres tipos:

- El derecho al trabajo en condiciones justas y favorables
- El derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a los niveles más altos posibles de bienestar físico y mental
- El derecho a la educación y el disfrute de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico

El "Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos" cuenta con 147 Estados que forman parte al 31 de diciembre de 2000 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Este Pacto hace referencia a derechos tales como la libertad de circulación, la igualdad ante la ley, el derecho a un juicio imparcial y la presunción de inocencia, a la libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión y opinión, derecho de reunión pacífica, libertad de asociación y de participación en la vida pública, en las elecciones y la protección de los derechos de las minorías. Además prohíbe la privación arbitraria de la vida, las torturas y los tratos o penas crueles o degradantes, la esclavitud o el trabajo forzado, el arresto o detención, arbitrarios y la injerencia arbitraria en la vida privada, la propaganda bélica y la instigación al odio racial o religioso.

Este Pacto cuenta además con el "Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", del 16 diciembre de 1966, el cual faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. También cuenta con el "Segundo Protocolo Facultativo del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte", del 15 de diciembre de 1989.

Asimismo, el Consejo Económico y Social adoptó la resolución 1235 (XLII) que autorizaba a la Comisión de Derechos Humanos y a su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías a examinar información pertinente relativa a violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En 1970, el ECOSOC adoptó al resolución 1503 (XLVIII) que estableció el mecanismo para responder a las denuncias de los particulares. Este documento es conocido también como "procedimiento 1503" y establece que estas aseveraciones se resuman en documentos confidenciales que se envían para su examen a la Comisión de Derechos Humanos. Si se ve que hay un cuadro persistente de abusos graves y verificados de los derechos humanos, la Comisión puede investigar la situación mediante su sistema de procedimientos especiales

El artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la letra dispone para su Estados firmantes:

- 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*
- 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.*
- 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de la libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.*<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, publicado en la Revista de la Comisión Internacional de Juristas.- No. 36, Suiza, junio de 1986. p. 61.

Como se puede advertir de la lectura del artículo transcrito, sigue la misma redacción que otros convenios internacionales en materia de libre determinación de los pueblos. En este documento el derecho de autodeterminación se presenta como el derecho humano más importante, sin condiciones ni requisitos, aunque actualmente se alude la unidad política o integridad territorial de los estados como argumento de exclusión de este derecho para los pueblos indígenas.

Los pactos afirman que todos los pueblos tienen derecho, sin limitación alguna, sin embargo, en la práctica aún se está muy lejos a que estos postulados se lleven al terreno de los hechos, pues es claro, que potencias económicas como los estados Unidos de Norteamérica han construido su imperio sobre los hombros de los países de América Latina, quienes viven una realidad totalmente distinta a la que se vive en nuestro vecino país del norte.

De tal forma, se puede concluir que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos con rango de Ley Suprema en nuestro país, establecen que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, y que en virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

#### **4.1.3 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

El Convenio 169 de la OIT, adoptado en 1989, sustituyó al Convenio número 107 sobre la protección de las poblaciones indígenas y tribales de 1957, que reconocía el derecho de los indígenas a conservar su identidad cultural.

La razón de este cambio se debió a la existencia de un consenso internacional respecto a las limitaciones de este último. El Convenio 169 es hoy el primer instrumento jurídico, en el contexto internacional, que recoge una nueva y revolucionaria concepción: la del reconocimiento de derechos colectivos, como

única forma para hacer efectivos los individuales, correspondientes a los integrantes de las comunidades indígenas.

Tanto de los trabajos del Grupo de Trabajo de la ONU como del Convenio 169 se desprende que uno de los más importantes derechos colectivos, reivindicados por los de los pueblos indígenas, es el de la auto-organización de sus comunidades y, específicamente, la correspondiente a sus instituciones municipales considerada como un presupuesto imprescindible para su conservación. En este sentido, el Convenio obliga a las partes firmantes del mismo a consultar con sus pueblos indígenas las formas en que se organizarán sistemas que permitan la adopción de decisiones que afecten directamente a estas comunidades, entre ellas podemos incluir el derecho de ejercer y consolidar sistemas de autogobierno y administración local. Una vez que el Convenio ha sido suscrito, lo señalado en él debe ser desarrollado por la legislación interna de los Estados que lo han ratificado; por ejemplo, actualmente diversos países de Latinoamérica han realizado adiciones, reformas, revisiones constitucionales o han elaborado nuevas constituciones que ya desarrollan lo anterior: la Constitución de Guatemala de 1986 (artículos 66 al 70), la de Nicaragua de 1986 (artículos 8, 89 a 91, 180 y 181), la de Perú de 1993 (artículo 2, puntos 19 y 20, y artículo 17), la de Venezuela de 1983 (artículo 77), la de Paraguay de 1992 (artículos 62 al 67), la de El Salvador de 1983 (artículo 62), la de Colombia de 1991 (artículos 1, 7, 10 y 13) y la de Ecuador de 1993 (artículos 27 y 34), entre otras.

Al respecto, México ratificó dicho Convenio en 1990, con lo cual se adicionó - aunque esa propuesta ya se había elaborado desde 1989- un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución mexicana de 1917 vigente el 28 de enero de 1992, reconociendo los derechos culturales de los pueblos indígenas de México, señalando que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus usos, costumbres, recursos y formas de organización social, entre otras, es decir, reconoció la existencia de los mismos, tal y como se ha regulado en el texto del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este convenio es materia específica de regulación y reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, minorías nacionales como se les quiera señalar. Lo realmente importante, para los efectos del presente trabajo de investigación es que son éstos pueblos los que en el texto constitucional gozan de mayor autonomía, que aquellos que no reúnen la característica de ser un grupo de personas vinculadas por su origen étnico. Con esto quiero resaltar que la misma Constitución mexicana, hoy en día contempla dos tipos de Municipios Libres, el conformado por un grupo de gente heterogénea, y aquellos que se integran por miembros de una misma comunidad étnica. En éste orden de ideas, el artículo 1º del Convenio dispone en su fracción II *“La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.”*

Con fecha 27 de junio de 1989 se adopta el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, mientras que en nuestro país fue ratificado por la Cámara de senadores el 3 de agosto de 1990.<sup>137</sup>

Hay quien señala que *“La adopción del Convenio Num. 169 de la OIT dio lugar al reconocimiento de las culturas y las visiones del mundo de los pueblos indígenas y tribales, así como de la importancia de su plena participación en los procesos de toma de decisiones.”*<sup>138</sup>

La cita del presente convenio sirve para sostener la hipótesis que dice afirma que la política, la economía y el derecho internacional afectan los aspectos internos de los miembros de la comunidad internacional, y con ello, se puede decir validamente, que ningún pueblo del mundo puede ser totalmente autónomo e independiente, ya que para la toma de sus propias decisiones debe tomar en cuenta factores externos, ajenos a su propia voluntad.

---

<sup>137</sup> Cfr.- RAMÍREZ RAMÍREZ, Marcelo.- Reflexiones jurídicas. Revista veracruzana especializada en derecho y ciencia política. Año 1, No. 4. México, enero de 2002. p. 39.

<sup>138</sup> Revista Trabajo de la OIT, No. 40, Suiza, agosto de 2001. p. 14.

De tal forma concluyendo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Sobre Pueblos Indios y Tribales en Países Independientes, también con rango de Ley Suprema en México según nuestro orden constitucional vigente, establece el derecho de nuestros pueblos para asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y para mantener y fortalecer sus identidades, lenguas, territorios y recursos naturales, dentro del marco del Estado en que viven.

## 4.2 Autonomía

### 4.2.1 Concepto y tipos

La Real Academia de la Lengua Española define a la autonomía como la potestad que dentro de un estado, tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios; Guillermo Cabanellas señala que la autonomía es el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes y las dictadas por el y para él.<sup>139</sup>

Por otro lado, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios en su Diccionario Jurídico Mexicano señala que el concepto definido de autonomía se aplica en la administración autónoma pública de que gozan los Municipios; asimismo indica que conforme al artículo 115 constitucional los municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los Estados; cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal.<sup>140</sup>

El concepto de autonomía municipal a lo largo del tiempo ha variado; es decir, se trata de un concepto cambiante, dinámico<sup>141</sup>, que no puede ser universalmente

---

<sup>139</sup> CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Heliasica, , Argentina 1981 T.I, p. 423

<sup>140</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, 13° ed., México 1999, p. 275.

<sup>141</sup> Cfr.- HERNÁNDEZ, Antonio María, "Derecho Municipal. Parte General. UNAM. México; 2003. pp, 283 y siguientes.

válido y cuya fórmula no parece ser única, ni aplicable de forma exclusiva a todos los pueblos sobre la faz de la tierra.

Si nos basamos en el significado etimológico, ningún pueblo sobre la tierra puede ser autónomo, o al menos de forma absoluta, ya que constituye la posibilidad de darse su propia Ley.<sup>142</sup>

Se trata de un concepto que se presta a las más variadas interpretaciones, cada individuo, grupo social, cada partido político lo conciben y adecuan a sus propias pretensiones. Su significación política lo hace muy maleable y por ende se presta al juego político entre los distintos factores del poder.

Precisamente, la falta de un consenso entre los juristas políticos, economistas, politólogos, y demás estudiosos de la materia le resta objetividad al estudio. Para algunos, la autonomía significa el completo desprendimiento de un objeto de otros factores, que en el caso del Municipio, se trata de la creación de su propio gobierno, la construcción de sus propias políticas económicas, la difusión de la cultura que más les plazca, la impartición de justicia de acuerdo a sus propias reglas, la regulación de sus fenómenos sociales mediante un Congreso o Asamblea propia.

Como esto no se puede llevar a cabo, dentro de nuestra realidad política, y que el Municipios depende en gran medida de los Poderes estatales y los recursos federales, entonces, la autonomía de que estamos hablando es matizada, y debe adecuarse al sistema federal de gobierno, en donde coordinadamente participe con los gobiernos estatal y federal en la producción de políticas públicas que redunden en beneficio de sus habitantes.

Más que fomentar en la cultura jurídica la idea del Municipio libre o autónomo, se debe cambiar por la idea del Municipio interdependiente, coordinado, ya que no

---

<sup>142</sup> Cfr.- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. "Derecho municipal, Op. Cit. P, 173.

puede hacer abstracción de sus realidad, y por ningún motivo se puede defender la idea de que el Municipio deje de depender de las políticas establecidas por las otras dos esferas de gobierno.

En éste sentido, autores de la Talla de Miguel Acosta Romero han escrito: *“Sobre el significado de autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el Municipio, y consideran, en consecuencia, que los Municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, se considera, que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.”*<sup>143</sup>

Entonces debemos concluir que por autonomía municipal se va entender aquellos que el intérprete quiera significar con sus palabras para definir su idea. Por ende, lo que es autónomo para algunos, no lo es para muchos otros. Urgen criterios objetivos.

Por otro lado se ha considerado que en el derecho mexicano disfrutan de autonomía diversas entidades federales y locales, aunque con diferentes contenidos y alcances. En el orden federal, un primer órgano que se considera autónomo son los llamados organismo públicos descentralizados, que tiene patrimonio propios y personalidad jurídica, la autonomía de estos órganos se entiende dentro del contexto de la administración pública federal, cuyo sector centralizado esta compuesto por Secretarías de Estado que tienen una dependencia muy estrecha respecto del Poder ejecutivo, en tanto que en su sector paraestatal están incluidos, entre otros, los organismos descentralizados, que disfrutan de relación más autónoma respecto de dicho poder.

---

<sup>143</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel.- Op. Cit. P, 149.

Otro grupo, también en el orden federal, son los llamados órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Federal electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Banco de México. Estos órganos se distinguen por una autonomía muy amplia, en virtud de que las tareas que desempeñan requieren manejarse de manera imparcial y ajena a los factores políticos.

En el orden local, por su parte, se reconoce en nuestro derecho público que tanto los Estados de la República como los municipios tienen el carácter de autónomos, aunque con la singularidad de que ejercen sus competencias en un ámbito territorial determinado. La autonomía de las entidades federativas está establecida en la Constitución, en virtud de que todas ellas hicieron posible el pacto federal.

Los municipios del país se les considera autónomos por que encarnan un ámbito de gobierno propio, porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país. Aun cuando en la constitución vigente no se menciona el término de autonomía de manera expresa, de su regulación constitucional, y específicamente del artículo 115, pueden deducirse las principales implicaciones de dicho principio en nuestro régimen político.

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros actos jurídicos, c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.

Desde luego, esta autonomía no es absoluta, sino que esta sujeta a las prescripciones constitucionales, y sobre todo a la legislación que expiden las entidades federativas, mismas que desgraciadamente establecen con frecuencia controles excesivos e interfieren en las actividades municipales, a lo cual hay que

agregar la influencia de la federación, que desde hace muchos años ha concentrado los recursos y fuentes tributarias de mayor importancia.<sup>144</sup>

#### **4.2.2 La Autonomía Constitucional en el Derecho Comparado.**

En América Latina el proceso de municipalización que implica, por una parte la voluntad de los centros de transferir poder a las instituciones locales, y por otra, la capacidad de éstos últimos para recepcionarlo y ejecutar las competencias correspondientes, es una historia continua de avances y retrocesos en cuanto a la asunción de competencias por parte del municipio.

Se puede hablar de un continente submunicipalizado, sobre todo si lo comparamos con Europa, Canadá y los Estados Unidos. Un ejemplo, en España existen más de 8 mil municipios para una población de alrededor de 50 millones de habitantes, Francia cuenta con 36.000 comunas para una población también cercana a los 50 millones de habitantes, mientras que en Brasil para 150 millones de habitantes hay aproximadamente 5000 comunas, Chile cuenta con 336 comunas para 13,5 millones de habitantes y en Colombia hay algo más de 1000 comunas para casi 33 millones de habitantes.

En este sentido, las ciudades en América Latina en general pueden diferenciarse por su población, nivel de ingreso y producción en 3 grandes categorías: grandes, medianas y pequeñas.

No obstante esta diferenciación y dada la gran diversidad poblacional y territorial a que hacíamos referencia, puede dar lugar a todo tipo de controversias, ya que estas categorías no pueden significar lo mismo en Centro América que en el Cono Sur, como tampoco al interior mismo de los países. No es lo mismo hablar de pequeñas localidades conectadas a un gran centro urbano que áreas donde la ruralidad y el aislamiento poblacional son el factor predominante.

En este contexto se ubica el señalamiento aludido arriba, en cuanto a la relación entre población y cantidad de municipios, el cual tiene más que ver con los

---

<sup>144</sup> VALENCLIA CARMONA Salvador, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 2003, p.32.

desequilibrios poblacionales originados en un proceso de desarrollo desigual y en el manifiesto desinterés de los centros en cuanto a transferencia de poder.

Las actuales tendencias mundiales que privilegian la gestión descentralizada, democrática y participativa, no se compadecen con el escenario latinoamericano en donde prevalecen las patologías centralistas, falta de recursos y capacidades, tampoco con las crecientes atribuciones y competencias que las reformas están traspasando a los municipios. En la cuestión municipal confluyen aspectos teóricos que ponen juego la relación de la sociedad con el Estado. Necesariamente surge el rol del Estado en el curso de todo el proceso, ya que es preciso tomar iniciativas desde arriba. La sociedad en su conjunto surge a partir de las demandas y propuestas desde abajo.

En general en América Latina el modelo centralizador ha concentrado los recursos y capacidades en las grandes ciudades y metrópolis, agudizando los déficits de recursos, gestión y participación ciudadana de las localidades y asentamientos menores. En consonancia con esto en las propuestas de los partidos políticos han privado los temas nacionales, cuando se ha acudido a lo local muchas veces ha sido para utilizarlo en función de carreras políticas o empresariales de perfilamiento nacional. La propuesta de una genuina política municipal ha sido la excepción. Son pocos los partidos políticos que cuentan en sus estructuras con unidades o equipos encargados del análisis y proyección de una política municipal como Políticas de Estado.

Sin embargo en los últimos años se advierte una reacción en este sentido especialmente en las campañas electorales que se realizan en las ciudades capitales de Chile, México, Venezuela, Colombia y Brasil. Pero existen serios interrogantes sobre los grados de gobernabilidad del sistema regional y local. Ya que por una parte, los gobiernos locales no quedan inmunes al desprestigio que afecta a la clase política en general, agudizado por conocidas patologías como la corrupción y tráfico de influencias.

La influencia de los agentes de las estructuras centralizadas dominan los escenarios locales como un todo, impactando en la forma de hacer política y en la

governabilidad del sistema en general. Sin embargo la reforma política latinoamericana no se resuelve en los centros. Esto requiere de la activación de estructuras descentralizadas.

Parte cardinal de las reformas, lo constituye el nuevo rol municipal que debe favorecer la participación y el desarrollo, desde 2 aspectos: a) en cuanto a la reactivación de espacios sociales y territoriales y b) respecto a la actualización del Estado democrático representativo. La construcción democrática y social de las regiones y estados solamente puede basarse en la existencia de municipios fuertes y de mancomunidades impuestas por la geografía, la solidaridad social y los niveles de desarrollo alcanzados.

Así, se intenta hacer más activa a la sociedad en sus iniciativas y demandas. Y se concibe al gobierno local como articulador, procesador y motor de políticas públicas con soporte social y técnico. Las nuevas instancias de decisión municipal señalan la conformación de nuevos espacios políticos. La agenda de discusión local será cada vez más múltiple, concreta y global. Son muy pocas las competencias que permanecen reservadas a la esfera nacional: defensa, relaciones exteriores y política macroeconómica. En cuanto a la autonomía municipal, la que constituye uno de los elementos fundantes del proceso de descentralización y mayor legitimidad democrática, a partir de la capacidad de generar recursos propios y la independencia en la toma de decisiones, en general en América Latina se ha expresado más en la elección popular de alcaldes o intendentes y concejales, que en las capacidades para generar ingresos propios y tomar decisiones de envergadura.

A continuación se enumeraran algunos ejemplos de la regulación en América Latina, respecto de los municipios.

#### **A) ARGENTINA.**

La Segunda Parte de la Constitución política de Argentina, en el capítulo relativo a las Autoridades de la Nación, en el Título Segundo que habla de los Gobiernos de Provincia en su artículo 123 establece lo siguiente. "Art. 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando

la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”; dicha constitución fue dada en la sala de sesiones de la Convención Nacional Constituyente, en la ciudad de Santa Fe, a los veintidós días del mes de agosto del año mil novecientos noventa y cuatro.

Raúl Zibechi señala en la revista mensual de política y cultura “MEMORIA” que el debate sobre la autonomía en Argentina comenzó a principios de 1990 con la reivindicación de la autonomía del Estado, de los partidos políticos y de las centrales sindicales. Se trataba de garantizar la independencia de los grupos y organizaciones que estaban surgiendo por fuera del sistema político y de partidos. Era un resguardo defensivo, necesario en las etapas iniciales de la construcción de una nueva generación de organizaciones y grupos, que rechazaban la tutela de partidos y sindicatos.

Aún hoy, un decenio después de que surgieran cientos de grupos autónomos, el carácter “defensivo” de la propuesta sigue siendo el aspecto dominante, aunque comienza a adivinarse en las prácticas cotidianas la voluntad de ir más allá. O sea, de darle carne —encarnar— a las prácticas autonómicas. ¿Cómo se está encarnando la autonomía en las prácticas cotidianas? ¿Creemos realmente que existe una cultura popular diferenciada de la hegemónica? Si lo creemos, se trata no de “rescatar” la “cultura popular” (elijo este nombre de forma un poco arbitraria), sino de potenciarla.

O sea, darle fuerza, hacerla emerger, reconocerla y, quizá la tarea más difícil, separar en la cultura popular los aspectos liberadores de los opresores. Porque en la cultura de los sectores populares —y muy en particular de los marginalizados por el sistema— existen múltiples aspectos que son formas interiorizadas de la dominación. Entre ellas, por mencionar las más evidentes, el machismo, el punterismo y las diversas formas de opresión que reproducen el capitalismo incluso en el interior de nuestros movimientos.

La autonomía no es más que el ejercicio del autogobierno, o sea, la autodeterminación individual y colectiva. En este sentido, necesitamos la autonomía para superar la opresión y la explotación, construyendo nuevos poderes descentralizados, de abajo hacia arriba. Pero estos poderes, estas prácticas de autonomía, necesitan encarnarse en un territorio. Sin territorio propio, autocontrolado, no existe la menor posibilidad de construcción autonómica. Claro está, que las autonomías territoriales no pueden quedar encorsetadas en territorios-islas separadas del resto, ya que no producirán ningún cambio real en la sociedad. Una mirada larga en el tiempo permite ver lo siguiente: hace diez años la pelea era por la creación de grupos autónomos, autogobernados por sus integrantes. Eso ya está ganado, tanto entre algunos grupos de desocupados como entre algunas asambleas barriales y otros colectivos. Unos y otros empezaron, en el entorno del 19 y 20 de diciembre (los piqueteros primero, las asambleas más tarde), a crear espacios físicos en los que la autonomía se pone a caminar.

Así como la creación de los grupos autónomos fue la particularidad de los primeros años de los noventa, la creación de espacios para la supervivencia y la resistencia (comedores, ollas, puestos de salud, emprendimientos productivos, etcétera) es la principal característica del periodo actual, que se inicia más o menos hacia 2000, en uno de los picos más altos de la oleada de movilizaciones. La creación de pequeños espacios autogobernados y la horizontalidad son los aspectos nuevos que aporta el movimiento actual respecto del viejo movimiento obrero.

Pero el arraigo territorial presenta algunas dificultades y desafíos. Los grupos han sido capaces de construir espacios autónomos "de los galpones hacia adentro". Esto pareció necesario, imprescindible, en la primera etapa de creación de las nuevas realidades, que necesitaron afirmarse a contracorriente para poder nacer y sobrevivir. Luego de casi siete años, estas experiencias colectivas buscan ir más allá, ganar nuevos espacios, expandirse. De lo contrario, sienten que pueden quedar ahogadas en los propios galpones. No se trata de un debate teórico, sino de los debates que ya están teniendo algunos colectivos basándose en la reflexión sobre los límites del trabajo realizado hasta ahora.

## **B) BOLIVIA**

La Constitución de la República de BOLIVIA del 2 de febrero de 1967 con modificaciones hechas por ley de 01 de abril de 1994), señala lo siguiente:

### TITULO PRELIMINAR: Disposiciones Generales

Artículo 1.- Bolivia libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa. Es multiétnica y pluricultural, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

Artículo 2.- La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del Gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

Por su parte el Título Sexto que habla del Régimen Municipal establece las siguientes disposiciones-

ARTÍCULO 200°.-El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá agentes municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.

II. La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

III. ...

Guillermo Almeyra en *La Jornada Tuesday November 25, 2003 en su artículo Bolivia: Autonomía indígena y Estado democrático*, artículo publicado en [Rebelión.org](http://Rebelión.org); señala que: en el campo popular boliviano se enfrentan actualmente dos proyectos: por un lado, el de Felipe Quispe, el Mallku Aymara, que plantea la reconstrucción del Kollasuyo prehispánico, basado en la propiedad comunitaria del ayllu, y considera reaccionaria la idea misma de una

Asamblea Constituyente "porque remendaría un tejido ya podrido", el del Estado boliviano, y por el otro el de Evo Morales, el Movimiento al Socialismo (MAS) y la Central Obrera Boliviana, que exigen dicha asamblea a la que pretenden llegar acumulando fuerzas, organizando y utilizando las movilizaciones para ganar instituciones, como los municipios, y de allí llegar a la mayoría para la elección presidencial de 2007.

Este sector también se apoya en las comunidades y tiene fuertes exigencias indígenas, pero no sólo para los aymaras, sino también para los quechuas y los guaraníes, así como para los mestizos. Su programa es nacionalista-socialista, no étnico. Ambos sectores no están divididos por el institucionalismo, pues participan en el Parlamento y en las municipalidades. Asimismo, el MAS no es un partido típico, sino, para Filemón Escobar, su teórico, es el partido de los movimientos, sobre todo de los sindicatos.

De este modo, la autonomía que propone Quispe es una autonomía para los aymaras, india y local; sobre todo es cultural-lingüística, porque el ayllu es hoy una rareza y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) no define en qué consistiría la autonomía aymara y qué relaciones tendría con otras regiones y etnias (los quechuas y los mestizos del Altiplano, de Cochabamba y de las yungas, los quechuas trasplantados y los guaraníes de oriente).

La autonomía con una estructura tradicional indígena es, además, verticalista, antidemocrática y machista; no es en realidad una autonomía, ya que la zona aymara es pobre (los recursos están en otras zonas del país) y al no poder extenderse a todo el territorio depende del Estado central. No hay autonomía en una sola región y no puede haber autonomía sin democracia interna y sin real y masiva participación de todas y de todos.

La autonomía, a escala de todo el territorio, debe ser construcción de un nuevo poder de los trabajadores, obreros y campesinos; debe ser base de la democracia multicultural y multiétnica que construya desde abajo un Estado democrático. Debe ser la base misma de la Asamblea Constituyente, junto con la resurrección del ayllu o la construcción de nuevas formas comunitarias y con un programa de

reorganización de la economía sin las trasnacionales (o las empresas argentinas o brasileñas), con propuestas técnicas a la exportación de gas (sea por una Ciudad Libre, al estilo de Trieste después de la guerra, administrada por un fideicomiso internacional con fuerte participación boliviana, sea por el gasoducto del norte argentino, aunque esto aumentaría los fletes, que podrían ser compensados por el gobierno argentino y el mexicano, destino final del gas antes de su reexportación a Estados Unidos, u otra semejante). Ayudar a los trabajadores bolivianos en esta discusión es el mejor modo de ayudarlos.

### C) CHILE

La Constitución vigente en Chile es la promulgada el 8 de agosto de 1980 que reemplazó a la Constitución de 1925. En su Capítulo XIII: Gobierno y Administración Interior del Estado establece lo siguiente:

Art. 111. Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley.

Adriana Delpiano Puelma Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo en el *DOCUMENTO DE TRABAJO, FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN CHILE: ANÁLISIS Y EVALUACIÓN* (1999 – 2003); co-financiado por el Banco Mundial establece que:

A medida que avanza y se profundiza el proceso de descentralización se hace más evidente la necesaria modernización de la gestión pública, a objeto de potenciar los

recursos públicos, facilitar prácticas de trabajo y diseñar instrumentos que acompañen y refuercen los efectos deseados del proceso.

En el ámbito local esto cobra aún mayor sentido, entendiendo que las municipalidades son las entidades públicas más cercanas a los problemas y oportunidades de desarrollo de sus habitantes y al hecho que en el último tiempo se les ha traspasado mayores competencias en materias de gestión local, producto de su fortalecimiento democrático.

Por ende, cobra importancia la concertación de acciones orientadas a superar las limitaciones organizacionales, administrativas, culturales, entre otras, que puedan afectar a las municipalidades en el ejercicio de sus funciones.

Efectivamente, el proceso de descentralización en Chile y Latinoamérica ha dejado al nivel local varios aprendizajes, como la evidencia de que la sola voluntad política de descentralizar no es suficiente, y requiere de la creación de condiciones para que los municipios puedan ejercer de manera eficiente y comprensiva las facultades y recursos que se les transfieren, permitiéndoseles incidir positivamente en el proceso.

El propio concepto de desarrollo que sustenta el proceso de descentralización refuerza la necesidad de apoyar la institucionalidad local, cuyo énfasis teórico pasó entre los años 80 y 90 de ser estratégicamente centralizado y normativo, a uno cuyo interés se trasladó hacia aspectos como la participación y la democracia, promoviendo a los entes públicos locales como los encargados de la administración del territorio y como actores catalizadores de su desarrollo.

En este entendido, varios Gobiernos de América Latina han venido desarrollado programas y/o acciones para fortalecer a las municipalidades, muchos de ellos promovidos por aportes o convenios de préstamo con organismos internacionales. Las materias que integran estas iniciativas han sido diversas, abarcando desde

asistencias técnicas en el ámbito de la gestión municipal hasta recursos para infraestructura local.

En Chile el Fortalecimiento Institucional Municipal se extrae de las acciones y principios que sustentan el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM), comprendiéndolo como: Un conjunto de acciones orientadas a apoyar a las municipalidades en el ejercicio de su rol como agentes articuladores del desarrollo local y prestadores de servicios sociales, dotándolos de mayores capacidades, instrumentos y técnicas en materias de planificación local y municipal, gestión financiera y desarrollo organizacional (incluyendo planes de desarrollo de los recursos humanos y diseño e implementación de sistemas informáticos y comunicacionales). Acciones sustentadas en los principios de calidad del servicio público, autonomía local, transparencia, participación y equidad.

El Componente Municipal integró en su Plan de Fortalecimiento Municipal dos módulos de ejecución: un Módulo Básico y un Módulo Complementario; a ellos se agregó una línea de trabajo experimental, que incluye los Proyectos Asociativos e Innovativos, y un proyecto piloto sobre Fortalecimiento Familiar, Vecinal y Municipal con enfoque de Género FFVM).

Con la ejecución del Módulo Básico el Programa se propuso proveer a las municipalidades de herramientas básicas, fortaleciendo así la administración municipal y la planificación, incluyendo el desarrollo de las capacidades básicas presupuestarias y la administración de los recursos humanos. El Módulo Complementario, por su parte, estuvo orientado al fortalecimiento de las capacidades técnicas municipales en aspectos específicos relevantes, para abordar de mejor forma las actividades relacionadas con el desarrollo económico, ordenamiento territorial y atención al ciudadano.

La línea de Proyectos Asociativos, como su nombre lo indica, tuvo como propósito contribuir al fortalecimiento del proceso de asociatividad entre municipios, con miras a fomentar la solución conjunta de problemas municipales en materias de

diagnóstico y gestión municipal y, al mismo tiempo, generar economías de escala en la implementación de las mejoras.

Los Proyectos Innovativos se gestaron como una iniciativa destinada a motivar a los funcionarios municipales del país a presentar perfiles de proyectos en materias directamente relacionadas con el mejoramiento de la gestión en sus municipalidades, permitiendo al mismo tiempo rescatar las buenas ideas de los mismos funcionarios en pro de modernizar la práctica pública local.

El proyecto piloto de Fortalecimiento Familiar, Vecinal y Municipal con Enfoque de Género, fue diseñado para crear un “espacio de colaboración” entre los servicios sociales municipales y la comunidad; entre las unidades de servicios sociales, salud y educación; y entre la municipalidad y la institucionalidad pública central y local. En este espacio se establecerían por consenso resultados medibles para el bienestar de los habitantes, especialmente las familias más vulnerables.

#### **D) COLOMBIA**

La Constitución Colombiana promulgada en Bogota el martes 2 de noviembre de 2003 en su TITULO XI que habla de la Organización Territorial establece:

**ARTÍCULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Augusto Hernández Becerra EN SU ARTÍCULO: "LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES EN COLOMBIA EL Municipio, cédula de descentralización y democracia" nos dice que el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) promovió una política de descentralización territorial enfocada hacia la autonomía municipal, que ha influido poderosamente en la vida política y administrativa del país y dejó huella notable en la Constitución de 1991. La descentralización fiscal, la devolución de competencias a las entidades territoriales y la elección popular de alcaldes aprobada en 1986 fueron los ejes de esta nueva política. A partir de los ochentas el territorio de los municipios se dividirá en comunas (zonas urbanas) y corregimientos (zonas rurales) con el fin de mejorar la prestación de servicios públicos y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. Los municipios podrán formar asociaciones para la prestación conjunta de determinados servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas. Los municipios que formen un conjunto conurbado se organizarán como áreas metropolitanas con sujeción a una administración propia y a normas especiales.

La Carta del 91 conserva el principio unitario, pero adopta las premisas de la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales, y una especial predilección por el municipio, al proclamarlo como la "entidad fundamental" de la organización territorial (artículo 311).

El municipio es ahora la entidad del Estado que debe responder por los servicios públicos domiciliarios, el paladín en la lucha contra la pobreza, el promotor de la democracia participativa y del desarrollo económico local. Se le exige mucho, quizá demasiado.

Debe señalarse que el municipio colombiano se resiente de la profunda crisis de los departamentos y de las incertidumbres y reversas de la instancia nacional en materia de descentralización. Además, su organización y funcionamiento obedecen aún a conceptos administrativos, políticos y legales del siglo XIX. Podrá parecer sorprendente, pero es un hecho que la Constitución de 1991 no reformó el

municipio, pues se limitó a ratificar las transformaciones de la década anterior y, por tanto, aún está pendiente la reforma del gobierno local colombiano.

El país aún no se ha persuadido de que municipalizar es civilizar. Crear un municipio equivale a redistribuir la riqueza nacional, proveer servicios de salud y educación a la comunidad, fomentar el empleo, crear polos de desarrollo local, arraigar la población en sus lugares de asentamiento original, promover la legalidad y el respeto a las instituciones. Mucho se ha ponderado la trama de ciudades mayores e intermedias de Colombia. Pero hay otra Colombia que reclama urgente atención: de los 1.097 municipios con que hoy contamos, 1.004 pueden considerarse pequeños, con una población inferior a 30.000 habitantes. Representan el 92 % de los municipios del país, poseen el 41 % de la población total de Colombia (17,5 millones de habitantes), de los cuales 9,5 millones son pobres, y en promedio apenas el 20 % de ellos cuenta con servicios públicos domiciliarios. Están en la frontera de la civilidad y son el escenario del conflicto. El Estado aún no reconoce sus características, potencialidades y condiciones socioeconómicas propias, y por ello continúan sujetos a normas jurídicas y políticas uniformes que frenan el proceso de la descentralización y, por tanto de la Democracia.

## **E) COSTA RICA**

La presente versión de la Constitución Política de Costa Rica del 7 de Noviembre de 1949, incorpora las 54 reformas parciales introducidas por la Asamblea Legislativa hasta el 23 de febrero de 2004.

En su artículo 169 establece que.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Y por otro lado el artículo 170 establece que: Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las

municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal del gobierno de Costa Rica ha señalado que el actual Código Municipal se inscribió dentro de la corriente del momento que procura más autonomía y fortalecimiento del régimen municipal, pudiendo destacarse lo siguiente:

**Elección popular del Alcalde Municipal.** Hasta entonces lo que había existido en el país era la figura del Ejecutivo Municipal, de nombramiento del Concejo Municipal. Este esquema presentaba varias deficiencias: en primer lugar, no siempre accedían las personas más calificadas para el cargo pues el nombramiento tenía un origen electoral, esto es, se nombraba a una persona por haber colaborado en las elecciones con el partido y no por sus méritos. En segundo lugar, el Ejecutivo respondía directamente al Concejo Municipal y no tenía un compromiso directo con el electorado.

El Código Municipal actual optó por establecer por primera vez en el país a un Alcalde de elección popular, el cual estará obligado a concurrir ante la comunidad con programas de gobierno concretos, solicitar su apoyo y rendir cuentas de su labor. Ello supone que quien pretenda el cargo deberá tener cierta preparación y estar identificado y motivado con los asuntos locales. Es una forma de darle mayor ingerencia a los vecinos en la elección de la principal figura política del cantón.

Por ahora esto es una expectativa ya que el nombramiento por elección popular tendrá lugar hasta diciembre del 2002; mientras tanto, a manera de transición, el Código Municipal dispuso que quienes fungieran de Ejecutivo Municipal en el año de 1998 pasarían por ese solo hecho a ser los primeros Alcaldes, induciendo con ello a una grave confusión entre la población en virtud de que el verdadero

Alcalde, aquel que saldrá de unos comicios generales, no existe todavía. El problema se ha agravado al haberse producido en este periodo una cantidad inusual de renunciaciones y destituciones de Alcaldes (léase Ejecutivos).

El régimen de tutela. Como es propio de los regímenes centralistas, históricamente el gobierno local en Costa Rica ha sido objeto de un amplio régimen de tutela por medio del cual este debe someter muchos de sus actos a aprobación o autorización de una entidad extramunicipal.

Al debatirse el Código Municipal en la Asamblea Legislativa, se consideró llegado el momento de reducir el asfixiante régimen tutelar de que era objeto el gobierno local, cual menor que no puede valerse por sí mismo y requiere del cuidado y control de los mayores.

Soltar amarras, brindar autonomía y autocontrol; he ahí el objetivo que se buscaba. Tan solo fue posible lograrlo parcialmente. Un fallo de la Sala Constitucional, N°5455 de 1999, vino a declarar sin lugar algunas de las reformas, concretamente aquellas que le permitían a las municipalidades fijar las tasas, tarifas y precios públicos por los servicios que prestan sin tener que requerir autorización de entes estatales.

Es este un buen ejemplo de la forma en que avanzan las reformas municipales dentro de una sociedad que aun no adquiere el debido aprecio por la institución local y mantiene hacia ella algunas reservas características del centralismo. La Sala Constitucional, que en otras oportunidades se había manifestado innovadora y propicia a las reformas en pro de la libertad y la autonomía, se inclinó esta vez, en este caso concreto, a favor de la tradición centralista.

Se recalca: "en este caso concreto" en virtud de que el fallo en su conjunto no es negativo para el régimen municipal. En todo caso, es entendible que no cabe una ruptura intespectiva con un régimen por el que nos hemos regido por más de un siglo y que en lo material se halla vigente. Esto no es una revolución sino una evolución.

En la actual coyuntura es preciso considerar el contexto de cambio y transformaciones en que se halla el país a fin de determinar qué tipo de competencias y funciones conviene asignar al gobierno local.

El ciudadano muestra preferencia hacia un tipo de gobierno más descentralizado, transparente y participativo. Sin embargo, aún no se tiene claro cuál es el modelo de gobierno local que requiere el país; se sabe que hay que descentralizar, pero no cómo y en qué campos. Es muy posible que el prototipo de municipalidad que surja de ese ejercicio diste de la municipalidad real de nuestros días, empero, justamente se trata de ver la distancia que se debe de recorrer con el objeto de ajustar la realidad actual con lo requerido.

Ese prototipo debe considerar estos elementos:

Las municipalidades requieren dedicarse más a gobernar que lo hecho hasta ahora en este campo.

Ser ejes de desarrollo local, con capacidad para representar, coordinar, orientar e integrar los diversos esfuerzos y recursos que se dan en su jurisdicción.

Planificar el desarrollo local en sus aspectos urbanos y territoriales, haciendo uso de los instrumentos necesarios para el caso: planes reguladores, catastros, sistemas de información geográficos, etc.

Generar mecanismos de participación ciudadana que legitimen y refuercen la acción municipal.

Descentralizar a nivel local la actividad operativa, fomentando la iniciativa particular, la comunal y otras formas de gestión que potencien la economía local.

Velar por el medio ambiente aplicando el enfoque sobre el desarrollo local sustentable.

Suministrar un conjunto de servicios básicos a la comunidad, en forma eficiente, económica y oportuna.

Modernizar la administración local y orientarla al servicio del vecino.

Planteado de esta manera, el campo de acción y los posibles cometidos de las municipalidades es amplísimo.

En el modelo costarricense de desarrollo centralizado, la municipalidad jugó un papel marginal. Si se quiere convertir al municipio en motor del desarrollo, una condición sine qua non es la de involucrar y movilizar a los más amplios sectores de la sociedad civil.

Además de las conocidas ventajas comparativas que posee el municipio como espacio local e inmediato para la participación ciudadana, ciertamente posee otra no siempre bien ponderada pero de importancia estratégica. Como el gobierno municipal tiene fines generales, competencias variadas y representa a la totalidad de vecinos de una comunidad, está capacitado para representar y articular intereses de actores muy diversos y para coordinar y plantearse el desarrollo local en un sentido más integral. Por su misma naturaleza esto no lo puede hacer una organización sectorial.

Un aumento de la capacidad de gestión y simultáneamente de la representación de la comunidad son requisitos para los procesos de descentralización.

Debido a que en el país rige el principio del uniformismo organizativo municipal, existe la tendencia a pensar más en términos uniformes entre las municipalidades que en sus diferencias. El problema se agrava por cuanto pensamos más en las municipalidades como entes administrativos, representados por un edificio y un personal administrativo y de obras, y no tanto en su entorno, en el municipio.

Sin embargo, las distintas regiones del país conforman escenarios muy diversos, ya productiva, ecológica, histórica o culturalmente. Esto se vuelve particularmente importante cuando se adopta la perspectiva del desarrollo sostenible y del consecuente manejo de los recursos naturales de una región, lo que requiere de estrategias particulares. La variedad ecológica, productiva y la específica historia y

conformación social, condiciona los posibles arreglos de tipo sociopolítico a que pueden llegar los actores.

En otras palabras, puede o debe existir una estrategia general descentralizadora pero esta necesita adecuarse a la realidad específica de cada región o de cada municipio.

Al observar a un municipio en donde la acción del gobierno local es débil, con frecuencia nos da la sensación de un espacio geográfico en donde hay de todo pero sin ninguna unidad.

Un Estado moderno ha de ser un Estado inteligente que considera la estructura territorial y administrativa como un sistema en que cada una de sus partes interactúan entre sí y con el todo que es la nación. Así se podrán apreciar e indicar las ventajas comparativas de cada cantón o región y el tipo de contribución que puede dar al país y al logro de los objetivos nacionales.

Hace treinta o cuarenta años se dio un tipo de descentralización en diversos países centrada en la regionalización, en gran parte con el objeto de evitar los desbalances entre regiones y obtener un desarrollo nacional más equitativo y equilibrado. Se procuraba revertir o contener los flujos migratorios de las regiones deprimidas hacia aquellas de mayor desarrollo.

Concluyendo este apartado, tal vez una de las consecuencias más relevantes de las profundas transformaciones en materia de autonomía municipal esté dada en el aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales ante la retracción de la intervención del Estado central en lo urbano, y en particular en relación a la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo.

Es claro que en general la gestión local no sólo no ha proporcionado servicios básicos a la mayoría de la población (empleo formal, vivienda, educación, transporte e incluso agua potable y saneamiento); sino que además los gobiernos

municipales han sido con frecuencia incapaces de garantizar el orden jurídico elemental (regulación de ocupaciones ilegales, privatización informal de los servicios públicos, control y fiscalización de actividades económicas en su jurisdicción, garantía de seguridad urbana y protección ciudadana) adoleciendo también, en ciertas condiciones de la legitimidad y de la representatividad mínimas para actuar en nombre de la ciudadanía.

Junto a todo esto está asimismo lo que probablemente constituya un rasgo central de las instituciones y procesos locales en América Latina: la debilidad estructural del municipio, derivada de sus déficit económico-financiero, técnicos y de recursos humanos, y en términos generales, de su escasa autonomía como eslabón inferior de la organización territorial del Estado.

Con todo, los antecedentes de la actual coyuntura municipal ponen de relieve la encrucijada en que se encuentran estos nuevos actores y sus potencialidades, en la medida en que la escena política nacional y el propio Estado central aparecen como espacios cada vez más distantes y ajenos, las necesidades sociales básicas encuentran en lo local un ámbito de expresión privilegiado y un espacio de apropiación posible por parte de los sectores populares.

Observada desde cierta perspectiva histórica se advierte que Latinoamérica nunca pudo resolver satisfactoriamente su inserción internacional combinada con márgenes aceptables de crecimiento económico y social. La brecha entre los requisitos de un mundo global y ciertos estilos de inserción internacional es gigantesca. Sin embargo, frente al mismo marco global otros países (Japón, Corea, Taiwán) no obstante las vicisitudes financieras actuales, han demostrado, que no existe una sola vía de vinculación al orden internacional.

Si se parte del supuesto de una sociedad constituida como sujeto histórico de su destino, que busca una especificidad económica y cultural para integrarse al mundo, las alternativas estarán centradas en torno de la formación de ventajas comparativas dinámicas, la transformación paulatina y progresiva de la estructura productiva a los cambios tecnológicos y una acumulación continua en capital humano. Así puede pensarse en una integración activa y competitiva a partir de:

- 1.-Un marco amplio de incentivos en cuanto a invertir en la gente, en su educación, en su salud, en tecnología, en instituciones de desarrollo vocacional;
- 2.-Equitativa distribución del ingreso. El crecimiento económico se refleja en el nivel de vida de la gente;
- 3.-Habilidad para anticiparse a los demás, real búsqueda de integración activa en el mercado mundial a través de sus exportaciones ;
- 4.-Gobiernos emprendedores, decisivos, filosofía de no inhibir las iniciativas de la gente y Desarrollo Humano de todos los sectores sociales.

### **4.3 Legalidad del Pronunciamiento de Autonomía Municipal**

Recapitulando, la forma del Estado Mexicano es de una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos, según la teoría constitucional), en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

En cuanto a su forma de gobierno, es de tipo presidencial, porque el Presidente de la República.

La Federación se divide para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial según lo establece nuestra carta fundamental en sus artículos 50 al 105.

El gobierno local se ejerce a través de los poderes locales (artículos 40, 41 y 115 a 122 const.), éstos son también: un Ejecutivo (depositado no en un Presidente, sino en un Gobernador de elección popular directa con órganos administrativos auxiliares), un Legislativo (Congreso local integrado solo por Diputados de elección popular directa) y un poder Judicial (Supremo Tribunal de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Menores, Civiles, Penales y de Paz).

El artículo 115 constitucional previene que el gobierno municipal estará a cargo de un Ayuntamiento ( de ayuntar = juntar ), cuerpo colegiado de elección popular directa que realiza funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de

iniciativa de leyes, y puede contar con juzgados municipales; aunque en nuestro país esto no se da en realidad, ni siquiera lo previene el citado artículo, mismo que define al Municipio Libre como la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa.

### Sobre la organización municipal.

El principal órgano del municipio y su representante es el ayuntamiento, ente colegiado que a su cargo el desempeño de la función administrativa, conforme a la distribución de competencias que hace la constitución de la república. Ese ayuntamiento (integrado según lo prevea la ley local correspondiente), no depende jerárquicamente del gobernador ni de algún funcionario federal. Este ayuntamiento es de elección popular directa y reside en la cabecera de la municipalidad, se integra, según la constitución local, por presidente, vicepresidente, regidores, ediles y síndicos, electos por los principios de elección popular directa, de mayoría relativa y de representación proporcional, y todos ellos integran el Cabildo.

A continuación daremos una breve definición de lo que entendemos, ya con los elementos descritos, por soberanía estatal, así como autonomía municipal:

**Soberanía estatal:** Es la facultad concedida a las entidades federativas para autorregularse con plena libertad, a través de leyes propias emanadas de una constitución de la entidad, pero condicionada a no contradecir a la constitución federal. También se refiere a su facultad para gobernarse y decidir con plena autonomía en lo relativo a su régimen interno.

**Autonomía municipal:** Presupone la descentralización política y económica del gobierno central: la democracia, y la libertad, son el requisito básico para decidir y actuar con responsabilidad en la vida pública y privada. Esto difiere de lo conceptualizado en cuanto a soberanía estatal, puesto que no se refiere la autonomía del municipio, a poder constituir sus leyes propias diferentes a las del estado, aunque sí puede establecer reglamentos a las leyes estatales especialmente formuladas en materia municipal. El municipio es autónomo, pero no del todo, constitucionalmente es libre, pero no se le otorga soberanía alguna.

Podríamos decir, que la estructura conforme a la cual se halla constituido el Estado Federal Mexicano responde en total coincidencia, con la problemática y las necesidades surgidas de la vida social de nuestro pueblo. Así, el municipio tiene una gran importancia, como la estructura gubernamental más cercana a la ciudadanía para la solución de sus necesidades y exigencias. Luego, el artículo 39 de nuestra carta fundamental, reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien, en nuestra opinión delega dicha soberanía para la protección de sus intereses, en forma de mandato en sus representantes gubernamentales (el pueblo es el mandante, el gobierno es el mandatario) y no como se cree generalmente, que el pueblo debe obedecer lo que el mandatario decida.

De tal manera el Municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social. Es el ayuntamiento el que mejor sabe sus necesidades y la manera de resolverlas. Pero ni la federación ni las entidades le dan libertad verdadera, sobre todo en ámbitos como el económico (el Congreso del Estado determina los ingresos que concederán al municipio, según lo que se supone, necesita), así como en el aspecto de la desaparición de ayuntamientos según lo cree necesario el legislativo estatal. Esto da al traste con la soberanía del pueblo, si pensamos que la revocación de mandato debería hacerse por votación directa del padrón ciudadano de cada municipio, puesto que el ciudadano es el mandante, y no el legislativo estatal.

Respecto a la soberanía estatal (art. 40 const.) y la autonomía municipal (art. 115 const.), la carta magna concede expresamente la calidad de libre al municipio, pero no de autónomo en pleno sentido, y menos de soberano. Resulta difícil entender tal libertad, porque así, los ciudadanos son subditos del gobierno estatal y no del municipio, convirtiendo este último, en simple delegatario obediente de las funciones que le ordene la entidad, la constitución federal y la estatal. ¿Cómo puede el municipio ser libre de esta manera?

En el aspecto político social, creemos que el municipio debe ser la cuna de formación ciudadana, siendo la ciudadanía quien debe de buscarse los espacios para hacer valer su opinión, pero encontramos que esa búsqueda se ve imposibilitada por el control que se ejerce sobre los municipios por las élites políticas estatales, estas a su vez se enfrentan a una situación similar, aunque en menor medida, con relación a las élites que operan a nivel federal. Todo esto nos demuestra cómo la problemática que ahora sufre el municipio no solo se da en cuestión de recursos, sino que abarca una generalidad de temas sociales, políticos, culturales, que son abordables desde la política, el derecho, la sociología, la filosofía y la economía, para encontrar una solución a dichos problemas.

Al concluir nuestros razonamientos en el orden de la descripción teórico practica, la problemática se presenta a nuestros ojos y arroja por su fuerza gráfica, las respuestas en las que creemos deben basarse nuestras propuestas.

Si bien darnos un pez nos puede dar de comer por un día, enseñarnos a pescar nos costará más trabajo, pero indudablemente comeremos siempre que lo necesitemos. Actualmente pasa igual con nuestra relación supuestamente federalista pero centralista. Es el municipio vivo reflejo de lo comentado, pero no es solo el sistema político sino además la conducta que individualmente presentamos, la cual nos afecta a todos por igual.

Carecemos de una conciencia cívica; es difícil encontrar a alguien nacional que nos pueda fundamentar el orgullo que siente por su país, de hecho, vemos la idea de la unión nacional como algo casi irrealizable, (pero no inimaginable). Por nuestra parte, queremos a México mas por lo que puede ser que por lo que es..., no es demagogia, ni mucho menos queremos hacerlo parecer un discurso político, solo anhelamos llegar a expresar nuestra entera voluntad de participación en este problema que es de todos, cuya solución debemos idear y ejecutar cada uno de nosotros. Nuestras propuestas son el rescate de principios puramente humanos:

- 1.-Tolerancia, aceptación y respeto;
- 2.-Solidaridad, nunca compasión;

3.-Respeto entre las ideas adversas (libre expresión); etc.

Aunque estos se encuentran ya consagrados en nuestro régimen constitucional, no está por demás remarcarlos y dejar en claro nuestra postura ante esta problemática.

Por otro lado, deben ser más ampliamente definidos estos principios en coincidencia con las posibilidades y necesidades reales de cada sociedad y cada región por nuestra Carta fundamental, así como en las de los estados, otorgando mayor libertad a quien la necesite más, en la medida de lo hecho posible por todos. Las legislaciones y los programas de los gobiernos, deben tender a facilitar acciones reales tendientes al progreso y al desarrollo individual y colectivo, en un ambiente solidario.

La globalización hace cada vez más necesario que nuestra estructura político-social, económica y cultural se vaya adaptando constantemente a los diversos cambios para los que regularmente no somos consultados, aunque si nos encontramos con que todos estas tendencias van modificando día con día nuestra forma de vida. Por lo que consideramos que el municipio es por donde debe comenzar esta adaptación, y no desde la federación, ya que la tardanza con la que cotidianamente se elaboran los programas de desarrollo al igual que su incontinuidad hacen que el problema se agrave. Por lo que si se consultara primero a los municipios y se valorará la viabilidad de tal determinación nos evitaríamos tantos problemas que se han causado por no hacerlo así.

Otro tema que no podemos dejar de lado es la democracia, a la que solo llegaremos cuando entendamos su verdadero significado y no el que hasta ahora se ha dado de ella. Es de lo más común encontrarnos con que se crea que la democracia no es más el poder elegir libremente a nuestros gobernantes y no se concibe como toda una forma de vida en la que el ciudadano puede llegar a realizarse, tener un trabajo digno y de igual forma ser pagado, donde sus hijos puedan estudiar, en donde se puedan expresar las ideas aunque estas vayan en contra de la opinión de los que nos gobiernan y aún de las mayorías.

La democracia abarca todo un grupo de elementos que interrelacionados actúan en beneficio de la sociedad. Nuestro país tuvo 70 años con un gobierno con Presidentes que surgieron del PRI, mas no es este el problema, sino todo el sistema que se desarrolló ante una idea de querer mantener para siempre el poder que les es conferido por el pueblo, dicho sistema se encuentra en muy malas condiciones. Y si se nos dice de repente que nos encontramos en un país democrático pero al mismo tiempo observamos intolerancia hacia los grupos indígenas y en general hacia todas las minorías que forman parte de nuestro país, que en vez de buscar su protección, se les explota y no se les toma en cuenta para tomar alguna decisión.

Cómo creer que la democracia se reduzca a un simple aunque cívico acto de votar, ése es uno solo de sus elementos que por su importancia facilita el camino para que los otros elementos se puedan desarrollar plenamente.

La democracia entraña una participación constante e interesada por parte de la ciudadanía, que organizada busque asociarse para la mejor solución a sus problemas. Volvemos a señalar la importancia de la cultura cívica, con la cual es posible entender la importancia de la participación ciudadana. Que mejor nivel para involucrarse que el municipio, donde regularmente surgen los problemas y desde donde es más fácil resolverlos.

Sin la participación ciudadana, y si no se tiene como meta principal a la democracia en la realización de todos y cada uno de nuestros actos será imposible que lleguemos a ella.

Ya entrado en materia hay que hablar de el concepto de gobernabilidad, generalmente se asocia a continuidad o preservación del régimen político por consolidar, en las transiciones a la democracia actuales.

Originalmente dicho concepto se asimilo al funcionamiento fluido de una economía, y posteriormente alude a la sobrecarga de demandas sociales y a la incapacidad del sistema político para darles solución, lo que genera inestabilidad del sistema.

Tenemos que aceptar que las dos connotaciones anteriores están presentes cuando hablamos de transición, pero el concepto mas amplio de gobernabilidad seria no aquella que asegura y garantiza el funcionamiento de la organización social, sino aquella que recoge, elabora y agrega las demandas de la sociedad civil, y les da validez como criterio para la formulación de las políticas que la afectan o benefician.

El desempeño gubernamental implícito en el concepto de gobernabilidad, no puede estar por debajo de ciertos "umbrales críticos" y de ciertas dimensiones sin sufrir efectos negativos de mucha envergadura. De ahí que un desempeño gubernamental deficitario a través del tiempo termina por producir efectos desestabilizadores que culminan con el derrumbe de ese orden democrático.

Entendemos así, que la gobernabilidad se da cuando existe calidad en el desempeño gubernamental considerando las siguientes dimensiones: uno, la capacidad de adoptar oportunamente las decisiones y desafíos que exigen una respuesta gubernamental; dos, la efectividad de esas decisiones (obligación y acatamiento); tres, su aceptación social (conformidad congruencia y armonía con intereses y anhelos de los diferentes grupos); cuatro, la eficiencia de esas decisiones, y cinco, la coherencia de esas decisiones (ausencia de efectos contradictorios)<sup>145</sup>

Dicho de otra manera, la gobernabilidad seria la capacidad de las instituciones gubernamentales y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos y movilizar con coherencia, eficiencia y oportunidad las energías de los integrantes hacia las metas preestablecidas. Lo contrario, o sea la incapacidad para el encaramiento llevaría a la ingobernabilidad. El problema de gobernar, el hacerlo democráticamente, es decir, movilizando toda energía social para el logro de metas colectivas, y al mismo tiempo no contravenir las reglas consensuales del sistema político.

---

<sup>145</sup> Flifish, Ángel "Gobernabilidad y democracia" en: *Revista Mexicana de Sociología* Año L.II num. 1 Enero-Marzo 1991, pags 113-114.

Uno de los más serios problemas para el caso de México, en que precisamente las instituciones democráticas no representan todavía una alternativa para la canalización y solución de los conflictos sociales.

### *Concertación social y gobernabilidad*

La concertación social lleva implícito el establecimiento de mecanismos institucionales. Estos mecanismos institucionales posibilitan una intervención formal de los actores sociales en el diseño de políticas económicas.

Así en palabras de Mario R. Dos Santos, explorar la concertación como modalidad de hacer política significa evaluar su potencial a una resolución de los problemas de instauración, consolidación y estabilidad de su régimen democrático y de aquellos de una gobernabilidad económica progresiva.<sup>146</sup>

Algunas de las circunstancias que impulsan al Estado a establecer mecanismos de concertación social, son las crisis de ingobernabilidad e inestabilidad de la economía, así como las demandas postergadas y aumentadas por regímenes autoritarios, porque la concertación social genera consenso y por lo mismo legitima la acción estatal. Los procesos de democratización tienen su base firme en los mecanismos de concertación social.

En México, la modalidad de que la concertación social, se da bajo el nombre de pactos, "que tratan de poner fin a la relación de adversarios entre el capital y el trabajo". Dichos pactos aun cuando están al margen de la acción partidaria directa, representan un mecanismo eficiente de concertación social, pero con claros tintes de autoritarismo, producto de los reductos corporativos que tiene el sistema político mexicano.

La democracia es entendida como un conjunto muy especial de reglas de juego formales. Pero a partir de esta consideración, no se puede entender el carácter específico de la gobernabilidad en esa democracia.

---

<sup>146</sup> Dos Santos Mario. R "Pactos en la crisis: una reflexión regional sobre la construcción de la democracia", en *Concertación Política Social y Democratización*. CLACSO, Santiago 1987, pag 13.

Bajo condiciones democráticas, la gobernabilidad adquiere problemática en razón de la posibilidad efectiva de la alternancia de partidos distintos en el gobierno y del hecho de que la reproducción del orden democrático en el tiempo exige la preservación de esa posibilidad.

De aquí se deduce que, enfrentar los problemas de gobernabilidad cancelando la posibilidad de la alternancia en el poder es, a su vez, liquidar la democracia.

La incertidumbre respecto de los sucesivos juegos políticos representa también un problema de alternancia en el gobierno. Cuanto más democráticamente es el orden político, más garantías hay, de saber los resultados electorales.

El fortalecimiento de los municipios y regiones como efectos de los esfuerzos de descentralización, deben estar apoyados por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública, acerca de la conveniencia de hacer algunos ajustes en la distribución de términos políticos institucionales, económicos y territoriales.

Dos hechos de gran relevancia son los que forman parte del contexto en el cual se dan los procesos de descentralización y reconocimiento de la localidad en su pluralidad cultural y étnica, el primero, es la transición hacia estructuras de gobierno más democráticas por parte de los países con regímenes dictatoriales o autoritarios adecuadas para responder a las demandas de las comunidades locales en medio de gobiernos altamente descentralizadores y con regímenes semiautoritarios. Se pasa así en la década de los ochenta a nuevos esquemas democratizadores que van muy de la mano con los grandes cambios económicos y la reestructuración de los mercados internacionales en lo que se dado en llamar la globalización.

La descentralización favorece la democratización. Si solo se interesa por la dimensión administrativa del Estado, la democratización puede llevarse a cabo aún por vías diferentes de la descentralización. A este respecto cabría preguntarse ¿Como se lleva a cabo la interacción entre descentralización y democracia?

De igual forma, y aún cuando el FEDERALISMO se basa en una lógica asociación, los regionalismos que en general reclaman la identidad étnica constituyen un elemento de disociación, nos podríamos preguntar bajo que condiciones podría el federalismo vencer las divisiones que resulten de este proceso.

¿Cuales son las condiciones políticas e institucionales para que la descentralización favorezca el avance de la democracia y para que la misma acompañe a la descentralización?

Los gobiernos locales y municipales requieren de autonomía, de la participación ciudadana y de un acertado control y fiscalización de la administración en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad.

Esto implica también la necesidad de un proceso electoral creíble. De igual manera el desarrollo de la democracia local cobra un sentido mas profundo en los niveles más bajos de una organización territorial a nivel comunal, ahí donde los lazos con la población son más estrechos.

En México, si bien es cierto que ha habido un fuerte proceso de urbanización, y los problemas han dejado de ser en esencia, diferentes a los ancestrales (de cacicazgo), por ejemplo, existe aun el peligro de que la autonomía local pueda ser confiscada y el poder arrebatado en beneficio de un cacique o grupo dominante, sobre todo en las regiones mas apartadas. No obstante se prefiere la descentralización, porque posibilita que las clases mas desprotegidas se hagan escuchar mas en nivel local, que en el nacional.

La autonomía regional como propuesta de solución a los problemas regionales étnicos, ha cobrado nuevamente carta de ciudadanía en México y el reclamo no solo proviene de los grupos indígenas, sino que es una propuesta de muchos sectores de la sociedad vinculados con el proceso de democratización de la nación.

En el mundo, son muchos los países que han optado por el desarrollo regional autónomo (España, Italia, Portugal, Finlandia, Dinamarca, La Federación Rusa, China y Nicaragua entre otros). Las autonomías adquieren rasgos particulares

dependiendo de las regiones del mundo. En México, la especificidad de la autonomía está determinada principalmente por la presencia de pueblos indios que sustentan identidades regionales y comunales, y las ventajas de las autonomías es que han hecho manejable los conflictos étnicos en todos los casos. Las experiencias históricas muestran que las autonomías evitan que los conflictos no se conviertan en causas de guerras internas entre grupos socioculturalmente distintos. Más aun, los procesos de democratización en países con heterogeneidades étnica y/o nacional están asociados con la creación de regiones autónomas.<sup>147</sup>

En México las opciones que se dan en torno a la problemática étnica, frecuentemente buscan realizar adecuaciones que dejan intacta la estructura sociopolítica nacional. El método habitual del indigenismo es tener arreglos sin que nada cambie substancialmente. Una condición para una efectiva autonomía regional lo es una nueva división política administrativa del país, si fuera necesario

Hasta ahora, hemos estado definiendo una serie de conceptos, y entendiendo el proceso global en términos de la transición y de los procesos democráticos de México y otras latitudes. Ahora pasemos a definir las especificidades de nuestra organización política básica y sus contradicciones: El municipio.

Partimos del axioma de que el municipio es gobierno local, para hablar de "autonomía local". Pero, ¿en que consiste el concepto de autonomía?. Nos parece que es de suma importancia hacer algunas definiciones precisas que contribuyan a la transformación de las estructuras municipales a fin de hacer eficiente y eficaz el gobierno y la administración locales.

Entendemos al municipio como un ente colectivo y social en un marco de múltiples dimensiones, pero ante todo como una institución social, política y jurídica:

a) La esencia social de la institución municipal. El municipio es fiel interprete de las aspiraciones de las poblaciones locales y es el órgano de gobierno a través del

---

<sup>147</sup> Diaz-Polanco, Hector y López R.G. "Fundamentos de las autonomías regionales" *La Jornada*, Martes 24 de Febrero de 1994.

cual los miembros de la localidad deciden la forma de organizar la convivencia pacífica.

b) La esencia política. El carácter político del municipio se observa cuando reconocemos su anterioridad al establecimiento del Estado, y la estrecha relación que hay entre aquel y los habitantes. Es el órgano de participación política de los ciudadanos en sus intereses más inmediatos, y por lo tanto es el mecanismo por medio del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de los intereses locales.

c) La esencia jurídica. Por el hecho de haber sido creado por la ley, el municipio es una institución jurídica del derecho público y, como antecesor del propio Estado, este último no puede sino reconocerle su naturaleza que poseía. En este sentido las reformas encaminadas al fortalecimiento de nuevas realidades, sino de añejos problemas de justicia social.

Por otra parte, si el municipio tiene que ver con los habitantes, es decir, es el órgano de defensa de los intereses locales que están mas cercanos a ellos, y es el órgano mediante el cual organiza su gobierno, lo es también de las aspiraciones sociales de los pobladores locales en contra de los ataques, privilegios y abusos de otros poderes. Es decir, el municipio es, o al menos así debiera ser para el habitante, el órgano que equilibra el poder hegemónico con el poder ciudadano.

### La doctrina de la autonomía municipal

El artículo 21 de la declaración universal de los derechos humanos, consigna que la base de todo poder de gobierno es la voluntad ciudadana con su derecho de participación en los asuntos públicos en un régimen democrático. En derecho al sufragio puede ser ejercido local o nacionalmente, pero es un primer nivel que adquiere mayor significación.

Otro aspecto que fundamenta la autonomía son los propios derechos vecinales, por el hecho de estar contribuyendo al sostenimiento del gobierno municipal, amén de

los otros ordenes de gobierno. En síntesis, ¿Que es la autonomía? En la esencia del tribunal constitucional de España del 28 de julio de 1981, la autonomía local es un derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y la administración de todos los asuntos que los atañen.<sup>148</sup>

De esta afirmación se desprende que los elementos principales de la autonomía municipal son el derecho comunal de participar en el gobierno y la administración, dentro de un marco unitario mayor, y a través de órganos representativos dotados de poder y recursos.

De igual forma la carta europea de autonomía local, la define como la capacidad de las municipalidades para ordenar y gestionar una parte importante de las funciones publicas bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, en el marco de la ley.<sup>149</sup>

Pero la autonomía no solo es un derecho sino que incluye la capacidad real de ejercerlo. La misma carta dice que el derecho de autonomía debe ser ejercido por individuos y cuerpos de representantes elegidos libres y periódicamente por sufragio universal.

La Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana, confirma y refuerza las anteriores definiciones.

Resumiendo: la autonomía municipal se justifica como un derecho de las comunidades locales integrada por ciudadanos/vecinos quienes por propia voluntad delegan este poder en una corporación a través del voto. Por este motivo dicha corporación deviene positivamente legítima con derecho propio para hacerse responsable y representar a los ciudadanos a quienes se deben. Todo esto dentro de un Estado de derecho.

---

<sup>148</sup> Soto, Carlos A. " fundamentos de la autonomía municipal" en: *Revista Interamericana de Planificación* Vol.: XXV No. 97, Guatemala, Enero-Marzo 1992, Pag. 179.

<sup>149</sup> *Ibid.* Pag 180.

Las municipalidades al ser gobiernos locales representativos de la voluntad ciudadana e integrantes de las estructuras nacionales, tienen los siguientes derechos:

a) Derechos de las autoridades locales electas libres y democráticamente: a que legalmente se aseguren condiciones para el libre ejercicio de su mandato; a recibir compensación financiera adecuada al ejercicio de su mandato y responsabilidad, a mantener sus beneficios y la protección social de que gozaban antes de ser autoridades; a que solo la ley determine cuando es incompatible su cargo publico con otros, a un proceso legal justo, previo a toda acción de suspensión o destitución definitiva.

b) Derechos de los ciudadanos, a elegir, libre periódica y universalmente a sus autoridades; a que las responsabilidades públicas y obligaciones estatales les sean próximas; a que se les consulte las decisiones de gobierno y administración que les afectara.

c) Derechos de las municipalidades: al apoyo del sistema gubernamental para su fortalecimiento; a participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, a que se le consulte en relación a la asignación de los recursos; disponer libremente la adaptación de sus leyes generales a las condiciones locales, a no desatender sus responsabilidades por compartir otras con niveles superiores de gobierno, y a no ser intervenidos so pretexto de subvenciones; a contar con medios judiciales para defender su autonomía y sus intereses ante cualquier poder; a libertad de organización de administración, así como disponer libremente de recursos propios y suficientes, y a fijar cuotas y atributos a sus administrados; a que se les restituyan pronto sus autoridades cuando legalmente hayan sido suspendidos o destituidos, y finalmente, a un régimen compensatorio en caso de pequeñez.

Cabe hacer mención al Federalismo, el cual consiste en la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, y de funciones fiscales entre los distintos ordenes de gobierno dentro de un Estado-Nación. En el Estado Mexicano, las

divisiones territoriales son las Entidades Federativas, que cuentan con poderes de "jure" pero no de hecho para mantener su autonomía e identidad.

Nuestro federalismo en realidad ha sido letra muerta por mucho, como algunos otros aspectos de la vida nacional. Pero aun así, en los momentos en que hemos tenido vestigios de Federalismo, este ha sido limitado y terriblemente sesgado a favorecer a caciques regionales o a grupos sociales privilegiados que en las comunidades locales usufructan el poder y las riquezas, desafiando incluso el poder central.

La justificación clásica del Federalismo, vigente todavía es la existencia de una complejidad territorial dentro del Estado-Nación, integrada por etnias, grupos religiosos etc. No existe por lo tanto, homogeneidad, y cada uno de estos grupos de interés desea defender su cultura e identidad, al igual que sus estilos de vida y sus costumbres. Luego entonces, esto último se convierte en la base legitimadora del mismo.

Así los gobiernos locales y municipales a la vez que deben reflejar los intereses de sus comunidades, deben hacerlo mediante una gestión con participación democrática y una mayor eficiencia administrativa, de manera que nuevamente el tema de la concertación social para llevar a cabo la conducción de la energía social de intereses tan distintos, se hace pertinente.

El Federalismo mexicano, no ha tenido mucha vigencia real en los hechos, y no es sino hasta estas últimas fechas que cediendo a presiones políticas y de distinta naturaleza, vuelve a la arena política. Los reclamos hechos a las políticas centralizadoras como responsables de las desigualdades regionales, están en el discurso del Nuevo Federalismo, así como en las nuevas propuestas descentralizadoras.

Si el federalismo exige la distribución equitativa de facultades, entonces los gobiernos locales y municipales incrementarían su capacidad política. De esta forma, no es difícil concluir que entonces los partidos no podrán funcionar como

hasta ahora. El Gobierno Federal, en lugar de imponer su voluntad sobre los gobiernos locales y municipales, tendría que negociar con ellos.

Lo anterior significaría que quizá es presidente surgiría de entre los gobernadores y no de entre los Secretarios de Estados a voluntad del presidente saliente, y habría la posibilidad de que mas gobernadores de oposición (o gobiernos de oposición en general), lo hicieran en el marco del Estado de Derecho, y sin el peligro de la desintegración nacional.

El Federalismo mexicano debe, en las actuales circunstancias corregir sus desvíos, y dejar que como la consagra el Art. 115 Constitucional que nuestras entidades federativas y los municipios se desarrollen como instituciones autónomas y como asientos de la soberanía popular.

Los poderes locales deben recobrar su autonomía política. No es suficiente con la independencia económica, sino que es de suma importancia el primer aspecto. El Estado debe empezar a descentralizarse, es decir, debe empezar a diluirse el poder presidencial autoritario en una difusión de facultades que re distribuyan la capacidad de toma de decisiones en los gobiernos locales.

Hoy día cobra mucha relevancia este último aspecto, por los acontecimientos de Chiapas. Aquí, el problema no solo se resuelve con más recursos sino con la descentralización política. Las Entidades Federativas y municipios necesitan libertad política, y esto significa concebirse como comunidades ciudadanas, autónomas para gobernarse. El federalismo debe concebirse como auto gobierno

Por ultimo hay que señalar que se entiende por Legalidad, lo cual abordaremos desde el punto de vista de la Garantía de legalidad en materia judicial civil, ya que desde esta perspectiva es la más estudiada.

Para hablar de lo anterior es necesario hacer mención al artículo 14 constitucional, el artículo 14 constitucional es un precepto complejo, es decir, en él se implican cuatro fundamentales garantías individuales, que son: irretroactividad legal (párrafo primero), la de audiencia (párrafo segundo), la de legalidad en materia judicial penal (párrafo tercero), y la de legalidad en materia judicial civil (lato sensu).

Solo hablaremos de la garantía de legalidad en materia judicial, y el párrafo concerniente a la misma establece:

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho”.

El acto de autoridad condicionado por la expresada garantía de legalidad es la sentencia definitiva, o sea, la resolución jurisdiccional que dirima el conflicto jurídico substancial o fundamental en un juicio. Sin embargo, por extensión jurisprudencial, revelada en multitud de casos concretos cuyas ejecutorias serían prolijos mencionar, la suprema corte ha reputado como actos procesales condicionados por la citada garantía no sólo a los fallos de fondos, sino a las decisiones interlocutorias y demás autos o proveídos en un juicio. Es más, tal extensividad se deberá del principio de legalidad genérico, en el sentido de que todo acto de autoridad y, por tanto, toda resolución judicial, aunque no sea sentencia definitiva, deben fundarse en la norma jurídica aplicable.

Por, otra parte, parece ser que, conforme a los términos literales en que está concebida la garantía de legalidad involucrada en el cuarto párrafo del art. 14 const., el acto de autoridad condicionado por ella, es decir, la sentencia definitiva, debe versar sobre un juicio civil lato *sensu*, esto es, sobre juicios civiles *stricto sensu*, y sobre juicios mercantiles. Sin embargo, tanto la Ley de Amparo en su art. 158 como la jurisprudencia de la Suprema Corte en innumerables ejecutorias, hoy ha hecho extensiva dicha garantía a la materia procesal del trabajo, en el sentido de que los laudos pronunciados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje (y, por extensión cualquier resolución no definitiva en materia jurisdiccional laboral) deben dictarse de acuerdo con la letra o la interpretación jurídica de la ley. Por lo que toca a las resoluciones administrativas materialmente jurisdiccionales (pues la que no tienen este carácter están condicionadas por la garantía de legalidad consagrada en la primera parte del artículo 16 constitucional), o sea, a las que recaen a procedimientos contencioso- administrativos, la Suprema Corte, a través del conocimiento constante de los juicios de amparo que contra ella se promueven,

ha hecho extensiva a las mismas la garantía consignada en el último párrafo del artículo 14 const.

En conclusión, podemos afirmar que dicha garantía de seguridad jurídica rige a toda materia jurisdiccional, con excepción de la penal, traducida a aquélla en los diversos procedimientos contenciosos que se ventilan ante las autoridades administrativas judiciales propiamente dichas o ante órganos formalmente administrativos, como son las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación u otro organismo de la misma naturaleza que legalmente ejercite normal o excepcionalmente la función jurisdiccional.

La garantía de legalidad consagrada en el 4º párrafo del art. 14, cuyo acto de autoridad condicionado estriba en cualquier resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento judicial civil, administrativo o del trabajo, establece como exigencia que debe cumplir la autoridad que la pronuncie, la consistente en que tan decisión se ciña a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma. Esta prescripción constitucional excluye a la costumbre o al uso en cualquier materia como fuente de las resoluciones jurisdiccionales. Conforme a ella, sólo en la ley escrita deben apoyarse, y, a falta de ésta, en los principios generales del derecho. Por siguiente los ordenamientos secundarios que remitan a la costumbre o a los usos como fuente de las decisiones jurisdiccionales, independientemente de los conflictos o controversias en que éstas se pronuncien, pugnan contra el cuanto párrafo del artículo 14 constitucional.

La interpretación literal de la ley implica la extracción de su sentido atendiendo a los términos gramaticales en que su texto está concebido. Este método es válido si la fórmula legal es clara, precisa, sin que en este caso sea dable eludir su literalidad, en este supuesto “el papel del intérprete se reduce a dar al texto todo el alcance que comporta su fórmula. Y se dice que la interpretación es esencialmente literal o gramatical, porque no se supone que el legislador, para expresar su pensamiento se aparte de las reglas normales y usuales del lenguaje. Conviene solamente tomar las expresiones que emplea en la acepción técnica, adecuada al fin

jurídico de la disposición, más que en una acepción vulgar que traicionaría sus intenciones.

Si el texto de ley es equívoco o conduce a conclusiones contradictorias o confusas, su letra no debe ser la fuente de las decisiones jurisdiccionales, si no que éstas deben fundarse en su interpretación jurídica, según lo ordena el párrafo cuarto del artículo 14 constitucional. La interpretación de una norma jurídica equivale a la determinación de su sentido y de su extensión o alcance reguladores, objetivo éste que se obtiene utilizando métodos que deben coordinarse dentro de un sistema hermenéutico. Estos métodos son el lógico, el sistemático, el auténtico y el causal-teleológico.

El método lógico consiste en buscar el sentido de la ley conforme a la recta razón, prescindiendo o no de la aceptación de los vocablos empleados en su texto. Si embargo, este método es por sí mismo insuficiente para desentrañar el sentido de una ley, pues sólo toma en cuenta a una o varias normas específicas sin relacionarlas con los demás disposiciones que lo integran. La normatividad legal se compone de un conjunto de reglas jurídicas ordenadas y sistematizadas que rigen una materia a través de sus distintos aspectos, moralidades o instituciones. Un determinado precepto no existe solo en ningún ordenamiento, por lo que el intérprete debe vincularlo, dentro de un tratamiento lógico, con los demás para demarcar su respectivo ámbito normativo mediante el señalamiento de los casos, supuestos o hipótesis generales que comprende. Esta manera de proceder configura el método sistemático que conduce, no a la interpretación aislada de una sola disposición legal, sino a la ubicación de su sentido dentro del conjunto perceptivo al que pertenece.

La interpretación auténtica se ha hecho consistir en el conocimiento de la voluntad del legislador contenida en una ley. Este método utiliza como instrumentos personales la exposición de motivos que proceden a su expedición para justificarla y es el sentido de los debates surgidos a propósito de su discusión en el seno de la asamblea legislativa. Entre nosotros el Congreso de la Unión tiene la facultad de interpretar las leyes que expide dentro de su órbita competencial, según se infiere

del artículo 72 inciso f de la Constitución estableciendo que la interpretación de las leyes se deben observar los mismo trámites que para su formación. En este caso la interpretación asume el carácter de acto legislativo, es decir, se traduce en lo que se llama “leyes interpretativas” y que, en el fondo, no son sino complementarias de las disposiciones legales interpretadas, pudiendo suceder que éstas se entiendan derogadas tácitamente en los aspectos en que aquéllas las contradigan o establezcan un sentido normativo distinto. En estas dos hipótesis las leyes interpretativas son las que deben prevalecer sobre las interpretadas, quedando sujetas las primeras a su vez y en cada caso concreto a la interpretación jurisdiccional.

El método causal-teleológico estriba, como su nombre lo indica, en la información sobre las causas y fines sociales, políticos, económicos, culturales, etc., de una ley y conforme a cuyos elementos se puede determinar su sentido. Éste es un método eminentemente objetivo y de él deberá servirse el intérprete con independencia de la voluntad del legislador, pues no hay que olvidar que un ordenamiento, una vez que adquiere vigencia y se proyecta en la realidad social, presenta vida propia como conjunto de normas de conducta.

La garantía de seguridad jurídica consagrada en el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional rige también en el caso de que una resolución jurisdiccional omita aplicar o invocar la norma aplicable a la cuestión que soluciona o pretende solucionar, pues en virtud de tal omisión, no sólo dicho acto no se conforma con la “letra o interpretación jurídica de la ley”, sino contraría a esta misma, que impone a la autoridad la obligación de observar sus prescripciones.

Las anteriores exigencias en que se implica la garantía de legalidad consignada en el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional, suponen necesariamente la existencia de una ley que indique la solución del conflicto jurídico en sus aspectos procesal y sustantivo, planteado en el procedimiento al cual recae la solución condicionada. Ahora bien, la solución de las controversias de derecho en muchas ocasiones no pueden lograrse mediante la invocación de ninguna norma jurídica que prevea el caso concreto en derredor del cual surge conflicto. Esta situación ha dado origen a uno de los problemas más arduos con que se a enfrentado la filosofía jurídica y se

conocen con el nombre de lagunas de la ley. Previendo el surgimiento de dicho problema, que de acuerdo con el sistema exegético sería irresoluble, nuestra constitución, en el cuarto párrafo de su artículo 14, otorga la facultad a la autoridad decisoria de un conflicto jurídico para acudir a los principios generales del derecho, a efecto de resolver la cuestión planteada, cuando no exista ley aplicable al caso individual de que se trate.

El concepto de principios generales del derecho ha sido diversamente elaborado por la doctrina jurídica. Así, se ha afirmado que dicho concepto equivale a los postulados que informan un determinado derecho positivo, obtenidos mediante el análisis inductivo de sus principales instituciones; y que a través de la extracción de las notas comunes y uniformes en ellas, se elaboran reglas con aplicación general. Otra corriente doctrinaria ha sostenido que por principios generales del derecho debe entenderse los del Derecho Romano, idea ésta solamente valedera para los regímenes jurídicos estructurados eminentemente por él, como acontecía en Alemania, en que tal derecho era supletorio del nacional. En tercer lugar, se ha aseverado que los principios generales del derecho son “los principios universalmente admitidos por la ciencia jurídica”, consideración que supone una petición de principio, ya que debe elucidarse, para su validez, la cuestión de cuáles sean esos principios universales. Por último, se ha estimado que los principios jurídicos generales son lo que derivan del Derecho Natural.

De las cuatro consideraciones apuntadas la más aceptada en la actualidad es la que estima como principios generales del derecho a las normas que se obtienen inductivamente de uno a varios sistemas de derecho positivo, sistemas que a su vez están infirmados por múltiples factores culturales de los que participan los pueblos que reconozcan un común origen histórico. A nuestro parecer esta tesis es la que se acerca más a la idea verdadera de principios jurídicos generales. En efecto, un principio general, por su propia índole, no tiene validez universal y, en consecuencia, su formulación procede del examen de las instituciones jurídicas históricamente dadas que autorizan a elaborar regla comunes, de cuyo alcance escapan los sistemas de derecho que pertenezcan a tipos culturales diferentes.

Fiel a las ideas que se han expuesto, me permito concluir que por principios generales del derecho, como fuente de colmación de las lagunas de la ley o como supletoria de la falta de ésta para resolver los conflictos jurídicos en los términos del cuarto párrafo de nuestro artículo 14 constitucional, deben entenderse las normas elaboradas por la mente investigadora mediante el análisis inductivo del sistema jurídico mexicano y de los sistemas culturales a fines, con vista a establecer en juicios lógicos en que deben traducirse tales principios, las notas uniformes que rijan a todas las instituciones integrantes de tales sistemas. Ahora bien, un principio general del derecho, desde el punto de vista del multicitado precepto constitucional, no debe estar acogido en ninguna disposición escrita para considerarlo como índice rector de las resoluciones jurídicas, pues suponer lo contrario, equivaldría a aplicar la norma legal en que tal principio se contuviera, dándose la hipótesis primera, consignada en la prevención constitucional a que nos referimos.

La facultad establecida en el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional a favor del juzgador, en el sentido de recurrir a los principios generales del derecho para resolver un caso concreto de contención a falta de la ley aplicable, vino a solucionar el serio problema que suscitó a propósito de la interpretación del artículo 14 de la Constitución de 1857 y que tanto preocupó el insigne jurista Don Ignacio L. Vallarta, como ya se dijo. Por virtud de tal facultad en efecto, se proscribió la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia judicial civil y, por extensión, en materia administrativa y de trabajo, al darse atribuciones al juzgador para resolver las controversias que sobre tales materias se susciten con apoyo en los principios generales del derecho. Sin embargo, no por ello se eliminó la garantía de legalidad condicionante de las resoluciones jurisdiccionales que se dicte en los procedimientos civiles, administrativo o del trabajo, ya que dichos principios sólo operan en nuestro sistema constitucional como meras fuentes supletorias de decisión, debiéndose pronunciar ésta, primariamente, en los términos de las disposiciones legales aplicables o conforme a la interpretación jurídica de las mismas.

De tal forma, aplicado al tema en estudio la legalidad la podríamos señalar como aquel gobierno municipal que es establecido de conformidad con las normas de la Constitución.

De tal forma y tomando en cuenta lo que establecen los artículos constitucionales 39, 40 y 115, y que a la letra señalan:

“Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Republica representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

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 siguientes bases:...”

Y considerando que, en fechas recientes los pronunciamientos de distintos municipios de autonombrarse municipios autónomos; se puede concluir que a través de la elaboración de esta tesis la legalidad de dicho pronunciamiento, es inconstitucional, traduciendo la constitucionalidad como el soporte legal a dicho pronunciamiento, no obstante de tener el fundamento constitucional en lo señalado en los artículos 40 y 115 constitucional; para dicha declaración un pueblo o en este caso un municipio no puede declararse autónomo por el solo consenso de los habitantes de dicho municipio.

Lo anterior, toda vez que el consenso denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos; por lo tanto el consenso es el compartimiento de ideas compartidas por los miembros de un municipio. Pero ello no denota la legalidad para efectuarlo en la práctica, de tal forma que un Pronunciamiento de Municipio autónomo tal vez pueda ser legítimo por tener el consenso de las habitantes de dicho municipio, pero no podrá ser legal al no estar expresamente reglamentado o establecido en alguna disposición legal dicho pronunciamiento.

## CONCLUSIONES

- 1.- El municipio es la célula básica de nuestra estructura de gobierno y de la división territorial.
- 2.- El Municipio tiene sus orígenes en Grecia, con la primaria organización basada en el vínculo familiar como el de vecindad llamada DEMOS. La unión de varias DEMOS dio lugar al surgimiento de la POLIS, figura jurídica que antecede al ESTADO.
- 3.- El antecedente del municipio más evolucionado y de donde surge el municipio que actualmente existe fue Roma, con la figura denominada GENS. La definición más antigua que se conoce de Municipio es el vocablo romano MUNIA CAPERE, que era el acto voluntario por el cual la comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público.
- 4.- Es en España en donde el Municipio alcanzó su máximo desarrollo a finales de la edad media, ya que al ser invadidos por los árabes, en el siglo XIV, la recuperación del territorio dependía de los municipios ganados, por lo que es en esa época que se le dio gran apoyo económico y poder político a cada municipio.
- 5.- En México, la figura del Municipio aparece con el calpulli de la época prehispánica. El primer municipio que se instaura en el México colonial fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519, fundado por Hernán Cortés.
- 6.- El cabildo de indios fue creado como medio de dominación a los indígenas y para obligarlos a vivir en los centros de población. Los Ayuntamientos novohispanos intervenían en la obtención de impuestos en rubros similares a los actuales.
- 7.- El Municipio aparece legislado en la Constitución de Cadiz de 1812.

8.- El decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814, aunque no le dedica un capítulo al Municipio, si retoma los conceptos de libertad y autonomía, preceptos esenciales del Municipio.

9.- La Constitución Federal de 1824, señala que el Estado esta facultado para organizar su gobierno y su administración interior.

10.- En la constitución Centralista de 1836, el municipio se contempla en las constituciones locales, y se establecen autoridades intermedias entre éstas y el Municipio, tales como los Prefectos y Subprefectos.

11.- En las bases de Tacubaya en 1841, se declaran desaparecidos todos los Poderes con excepción del Judicial.

12.- En las bases Orgánicas de la Republica Mexicana, de carácter centralista, se contempla al Municipio, señalando que la Republica Mexicana se dividirán en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades.

13.- En la constitución de 1857, se reinstaura el federalismo y el Municipio queda contemplado someramente en el artículo 74, fracción IV.

14.- En la Constitución de 1917 es en donde el Municipio adquiere mayor importancia, y se establece que es la base de la división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, dicho precepto legal es producto de largos debates.

15.- A pesar de que el artículo 115 a sufrido 11 reformas desde 1917, no se ha establecido con claridad que significa Municipio autónomo y cuales son los alcances de esa autonomía.

16.- En los tiempos actuales se revierte el proceso de legislación al Municipio y contrario al espíritu del constituyente de 1917 se le ha ido restando autonomía, por lo que es importante restablecer el espíritu de la autonomía, ya que esta limitada para expedir o darse leyes internas, como lo son reglamentos, decretos o circulares, ya que es la legislación estatal quien los aprueba y el municipio sólo las realiza.

17.- Debido a que los municipios son diferentes en cada entidad federativa y aún dentro de ellas poseen características especiales, fue necesario que en las Constituciones Locales se legislara para regular al Municipio y para hacerlo de una manera más completa, se crean las leyes Orgánicas Municipales, las cuales contemplan a detalle, el funcionamiento y la regulación del municipio, sin embargo, es necesario para darle la fuerza e importancia a la figura de la autonomía municipal, que dentro de dichas Leyes Orgánicas, se desarrolle el concepto de autonomía municipal y se señalen los alcances de la misma.

18.- Al ser las legislaturas de los Estados las que se encargan de regular al municipio, muchas veces no están en contacto con las necesidades reales e inmediatas del mismo, por lo que sólo sus habitantes saben con precisión cuales son las carencias más apremiantes, por lo que los Municipios deben bajo su más estricta responsabilidad, celebrar convenios con los Municipios de otras entidades federativas, para que de esta forma brindar mejores servicios a su habitantes.

19.- El municipio es un orden de gobierno con la finalidad de atender y resolver los problemas de sus habitantes de una circunscripción territorial determinada, a través de órganos democráticos, los cuales deben interpretar la voluntad popular, plasmarla en normas y ejecutarla.

20.- No es posible que el municipio exista como un orden de gobierno con la sola función administrativa, sin la capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que se le han encomendado.

21.- Los problemas que afectan al núcleo fundamental del Estado, que es el municipio, deben ser atendidos, estudiados y resueltos por conducto de sus legítimos representantes y en ejercicio de sus tres funciones.

22.- Se debe estar plenamente convencido de que el municipio, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica en nuestro sistema legal, es un orden de gobierno, que es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social y que implica el reconocimiento y la separación de competencias federales y estatales.

23.- Se debe hacer conciencia, enfatizar y tratar de que se entienda con claridad, que el municipio es un orden de gobierno con poderes autónomos, responsable no ante el ejecutivo federal o entidad federativa, sino ante los miembros de su población.

24.- Es necesario que los demás ordenes de gobierno entiendan, respeten y acepten la calidad del municipio como un orden de gobierno, y así mismo que en la ley se le den plenamente las atribuciones que le corresponden dentro del marco de su competencia.

25.- La injerencia política de los gobiernos federal y estatal en los asuntos de competencia de las autoridades municipales, violatoria de los mandatos constitucionales, configura el mayor impedimento para que se de la libertad municipal, por lo que es necesario adoptar medidas que pongan fin al proceso centralizador y se restituya al municipio su plena capacidad para ejercer las funciones que le son propias y lo rehabiliten en el goce de la libertad que la propia ley fundamental le reconoce.

26.- Frente a la centralización en sus múltiples aspectos, deben adoptarse las medidas adecuadas que la contrarresten, comprometiendo en ello el esfuerzo y la participación de todos, aún si con ello menguan las atribuciones y facultades que en la actualidad detentan la propia federación y los gobiernos locales, cuya aplicación es motivo de injerencia en el ámbito de la vida municipal.

27.- Debe evitarse, o cuando menos reducirse al mínimo, el intervencionismo de las autoridades federales y estatales en los asuntos que son de competencia exclusiva de las autoridades municipales.

28.- En virtud de que el artículo 115 ha sufrido 11 reformas y en ninguna de ellas se ha precisado que es Municipio Autónomo, es necesario que se modifique el texto constitucional a efecto de que se señale con claridad que se entiende por municipio autónomo y cuales son los alcances de esa autonomía. Por lo anterior se vuelve necesario que se expida una Ley Federal reglamentaria del artículo 115 Constitucional, es decir de las atribuciones de los municipios.

29.- Por último, en cuanto a los pronunciamientos de distintos municipios de autonombrarse municipios autónomos, se concluye que la legalidad de dicho pronunciamiento, es inconstitucional, traduciendo la constitucionalidad como el soporte legal a dicho pronunciamiento, no obstante de tener el fundamento constitucional en lo señalado en los artículos 40 y 115 constitucional; para dicha declaración un pueblo o en este caso un municipio no puede declararse autónomo por el solo consenso de los habitantes de dicho municipio.

30.- Por lo anterior, toda vez que el consenso denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos; por lo tanto el consenso es el compartimiento de ideas compartidas por los miembros de un municipio. Pero ello no denota la legalidad para efectuarlo en la práctica, de tal forma que un Pronunciamiento de Municipio autónomo tal vez pueda ser legítimo por tener el consenso de las habitantes de dicho municipio, pero no podrá ser legal al no estar expresamente reglamentado o establecido en alguna disposición jurídica dicho pronunciamiento.

## BIBLIOGRAFIA

- ALONSO DE ANTONIO**, José Antonio y Ángel Luis. "Derecho Parlamentario", J.M. Bosch editor. España; 2000.
- ÁLVAREZ RAMÍREZ**, Roberto, y **GARCÍA MARTÍNEZ**, José Antonio, "Derecho municipal. Una visión del artículo 115 constitucional", Instituto de estudios Parlamentarios Eduardo Neri. México, 2001.
- ARTEAGA NAVA**, Elisur, "Derecho constitucional", Oxford University Press. México; 1998.
- Autor corporativo, "El Municipio mexicano". Centro nacional de estudios municipales de la Secretaría de Gobernación, México 1985.
- BARRAGÁN BARRAGÁN**, José, "Introducción al federalismo (la formación de lo poderes 1824)", Universidad de Guadalajara. México; 1994.
- BECERRA**, Ricardo. "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas." Ediciones Cal y Arena, México, 2000.
- BIELSA**, Rafael, "Sobre lo contencioso administrativo", 3ª edición. Librería y editorial Castellvi. Argentina; 1964.
- BOBBIO**, Norberto, "Teoría general del derecho", Editorial Temis. Traducción de Jorge Guerrero. Colombia; 1992.
- BOZA MORENO**, José, "El derecho en el doble orden doctrinal y legal"
- BRISEÑO SIERRA**, Humberto, "Derecho procesal fiscal. Regímenes federal y distrital mexicanos", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1990.
- BUEN LOZANO**, Néstor de, "Derecho del trabajo", Tomo I. Concepto generales. 10ª edición. Porrúa. México; 1997.
- BURGOA ORIHUELA** Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1973.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", 20ª edición. Porrúa. México; 1999.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo" Editorial porrua, México, 1998.
- CABANELLAS** Guillermo, Diccionario de Derecho usual, Ed. Heliasta, 20º ed., Argentina 1981.

- CARPIZO**, Jorge y **CARBONELL**, Miguel, “Derecho constitucional”, Porrúa y UNAM. México; 2003.
- CARPIZO**, Jorge, “Estudios constitucionales”, 7ª edición. Editorial Porrúa y UNAM. México; 1999.
- CARPIZO**, Jorge; “La Constitución mexicana de 1917”, 13ª edición. Porrúa. México; 2002.
- CÓRDOVA**, Efrén, “Curso de gobierno municipal”,
- COSSIO VILLEGAS**; Daniel, “ El sistema político mexicano”.
- CUEVA**, Mario de la, “Apuntes de derecho constitucional; teoría”, México; 1967.
- DEHOUE**, Daniele, “Ensayo de geopolítica indígena. Los Municipios tlapanecos”, CIESAS y Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2001.
- DÍAZ DEL CASTILLO**, Bernal, “Historia verdadera de la conquista de la Nueva España”, Tomo I. Editorial Herreros. México; 1937.
- FERNÁNDEZ PIRLA**, José María, “El tribunal de cuentas de las comunidades europeas y los Tribunales de cuentas de los países miembros: competencias y relaciones”, encuentro internacional. Tribunal de cuentas. España; 1986.
- FRISCH PHILIPP**, Walter, “Sociedad Anónima mexicana”, Textos jurídicos universitarios. Harla. México; 1994,
- GALINDO CAMACHO**, Miguel, “Teoría de la administración pública”, Porrúa. México; 2000.
- GARCÍA RAMÍREZ**, Sergio.- Temas y problemas de justicia penal”, Seminario de cultura mexicana. México; 1996.
- GALINDO GARFIAS**, Ignacio, “Derecho civil. Primer curso” tercera edición. editorial Porrúa. México; 1979.
- GÁMAS TORRUCO**, José, “Derecho constitucional mexicano”, Porrúa y UNAM. México; 2001.
- GARCÍA MAYNEZ**, Eduardo, “*Lógica del raciocinio jurídico*”, Fondo de cultura económica. México; 1964.
- GARCÍA TÉLLEZ**, Ignacio, “Una etapa del ministerio Público Federal”, DAPP. México, 1937.

- GELPI FIERRO**, Gil, “Estudio sobre América, conquista, colonización, gobiernos coloniales”, Tomo I. Cuba.
- GIL ROBLES**, José María, “Control y autonomías”, Editorial civitas. España; 1986.
- GÓMEZ LARA**, Cipriano, “Teoría general del proceso”, 8ª edición. Harla. México; 1990.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA**, René, “Derecho penal electoral”, 5ª edición. Porrúa. México; 2001.
- GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel. “El presidencialismo.” UNAM, México, 1986.
- GUASTINI**, Ricardo, “Estudios sobre la interpretación jurídica”, UNAM y ediciones Fontamara. México; 2001.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “*Nuevo diccionario jurídico mexicano*”, Editorial Porrúa y UNAM. México; 2001.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, actualizado hasta mayo de 2000.
- LANZ DURET**, Miguel, “Derecho constitucional mexicano”, Norgis editores. México; 1959.
- LANZ DURET**, Miguel. “Derecho constitucional mexicano”, 5ª edición. Editorial continental. México; 1982.
- LUJAMBIO**, Alonso, “Federalismo y Congreso en el cambio político de México”, UNAM. México; 1995.
- MAGALLÓN IBARRA**, Jorge Mario, “Instituciones de derecho civil”, Tomo II. Porrúa. México; 1998.
- MARÍA COLOMA**, José, “Léxico de política”, Editorial Laia. España; 1975.
- MARÍA HERNÁNDEZ**, Antonio, “Derecho municipal”, Vol 1.
- MARTÍNEZ MORALES**, Rafael I. “Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho burocrático”, Editorial Harla. México; 1999.
- MARTÍNEZ MORALES**, Rafael Ignacio, “Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo”, Harla. México; 1999.
- MEYER**, Jean, “La cristiada. Entre la iglesia y el Estado, 1926-1929”, Siglo XXI editores. México; 1999.

**MIJANGOS BORJA**, María de la Luz, “El Control del presupuesto en una democracia”, UNAM. México; 1992.

**MORENO**, Daniel, “Derecho constitucional mexicano”, Editorial Pax. México; 1972.

**MUÑOZ**, Virgilio y **RUIZ MASSIEU**, Mario, “Elementos jurídico-históricos del Municipio en México”, UNAM. México; 1979.

**OCHOA CAMPOS**, Moisés “La Reforma Municipal”, Porrúa, 4º edición, México 1985

**OROZCO GÓMEZ**, Javier. Término: Mayoría calificada, “Diccionario universal de términos Parlamentarios”. Edita Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1998.

**ORTIZ RAMÍREZ**, Serafín, “Derecho constitucional mexicano”, Editorial cultura. México; 1961.

**PÉREZ BECERRIL**, Alonso, “Presunciones tributarias en el derecho mexicano” Porrúa. México; 2001. **GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel, Contaduría Mayor de Hacienda “Diccionario universal de términos Parlamentarios”. Edita Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1998.

**PINA VARA**, Rafael de, “Diccionario de derecho” decimoséptima edición. Porrúa. México; 1991.

**PINHEIRO**, J.D. “La función de los Tribunales de cuentas en la sociedad democrática”, encuentro internacional. Tribunal de cuentas. España; 1985.

**QUINTANA ROLDÁN**, Carlos F. “Derecho municipal”, Porrúa. México; 2000. Real Academia Española, “Diccionario de la lengua”, 22ª edición. Tomo h-z. Editorial Espasa-Calpe. España; 1992.

**REAL ACADEMIA ESPAÑOLA**, Diccionario de la Lengua Española, 22 ed., España 2001.

**RENDÓN HUERTA BARRERA**, Teresita, “Derecho municipal. Porrúa. México, 1998.

**RIVERA ALVELAIZ**, Francisco. Representación proporcional, “Diccionario universal de términos Parlamentarios”. Edita Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 1998.

**ROBLES MARTÍNEZ**, Reynaldo, “El Municipio”,

**SCHMILL**, Ulises, “El sistema de la Constitución mexicana”, Textos universitarios. México; 1971.

**SEHWERERT FERRER**, Arnoldo, “Curso de derecho municipal”,

**SERNA ELIZONDO**, Enrique, “Instituciones políticas y derecho constitucional”, Textos universitarios. México; 1979.

**TENA RAMIREZ**, Felipe, “Leyes fundamentales de México 1808-1995”, Editorial Porrúa, México 1995.

**TENA RAMÍREZ**, Felipe, “Derecho constitucional mexicano”, Editorial Porrúa, S.A. México; 1972.

**TORRES EYRAS**, Sergio, “Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico prácticos de los estados de la república mexicana”, UNAM. México; 2001.

**TREJO DELARBRE**, Raúl, “Chiapas. La comunicación enmascarada. Los medios y el pasamontañas”, Editorial Diana. México; 1994.

**VALENCIA CARMONA**, Salvador, “Derecho municipal”, UNAM y Porrúa. México; 2003.

Varios autores, “Lecciones de teoría del derecho”, Editorial McGraw Hill. España; 1997.

Varios autores.- Chiapas. “La guerra de las ideas”, México; 1994.