



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

“FACULTAD DE DERECHO”

*CREACIÓN Y FUSIÓN DE MUNICIPIOS.
ADICIÓN AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
HUGO ENRIQUE GONZÁLEZ CASTILLO

ASESOR: LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA.

México, Distrito Federal.

Agosto de 2006.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

***Con el profundo agradecimiento a
mi familia, mi maestro asesor de
tesis y amigos que me ayudaron
siempre.***

***Para mi madre
(con la firme y absoluta
admiración que le guardo)***

Creación y Fusión de Municipios
Adición al párrafo I, artículo 115, de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos.

Página.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I
EL MUNICIPIO MEXICANO

1. Concepto	
Etimológico.....	1
2. Definición.....	2
3. Naturaleza Jurídica del Municipio.....	5
4. Origen del Municipio	
Teoría Sociológica.....	9
Teoría Jurídica.....	10
Teoría Ecléctica.....	10
Tesis Personal.....	11
5. Elementos Fundamentales del Municipio	
A) El territorio.....	12
B) La población municipal.....	14
C) El gobierno o ayuntamiento municipal.....	15
6. Visión Histórica del Municipio en México	
A) La llegada de los españoles a México.....	16
B) La Colonia.....	20
C) De la Independencia de México a 1917.....	23

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

1. Constitución de Cádiz del 19 de Marzo 1812	28
2. Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814.....	32
3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de Diciembre de de 1822.....	33
4. Constitución Federal del 4 de Octubre de 1824.....	36

5. Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836.....	38
6. Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843.....	41
7. Constitución del 5 de Febrero de 1857.....	43
8. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de Abril de 1865.....	46
9. Ley del Municipio Libre expedida por Venustiano Carranza en Veracruz el 26 de Diciembre de 1914.....	48
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1917	
A) Reformas al artículo 115 constitucional hasta la fecha.....	52
B) Diversos artículos constitucionales que norman al Municipio.....	56
C) Atribuciones del Municipio según la Constitución.....	60

CAPITULO III

CREACIÓN Y FUSIÓN DE MUNICIPIOS

1. La realidad actual del Municipio en México.....	61
2. Función y Estructura del Municipio Mexicano.....	64
3. Estudio de las Constituciones Locales. Creación y Fusión de Municipios...	70
4. Conocimiento del Derecho Comparado.....	91
5. Adición al Art. 115, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
A) Exposición de Motivos.....	96
B) Texto integro de la Adición.....	100
C) La uniformidad Municipal Mexicana para su Creación y Fusión.....	102
6. Factibilidad de la Creación y Fusión de los Municipios -Aspectos Políticos y Administrativos-	
A) Niveles de Gobierno.....	104
B) Órganos Administrativos Federales, Estatales, Municipales.....	107
C) Autonomía Municipal.	
- Política.....	113
- Administrativa.....	117
- Hacendaria.....	122
CONCLUSIONES.....	128

ANEXO

Artículo 115, vigente, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos.....133

BIBLIOGRAFIA.....140

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.....142

DIRECCIONES WEB CONSULTADAS.....143

JURISPRUDENCIAS CONSULTADAS.....144

Introducción.

La institución municipal de nuestro país se posiciona como el orden de gobierno propincuo a la mayoría de los mexicanos. Las treinta y un entidades federativas lo precisan como base de su división territorial y de su organización política y administrativa; que en suma y a la fecha, resultan dos mil cuatrocientos treinta y seis municipios. Con la exclusión del Distrito Federal cuya naturaleza jurídica implica la sede de los poderes de la unión, integrada por dieciséis delegaciones políticas.

El municipio ha confrontado vicisitudes políticas como también doctrinales. Por la primera, ha sido en muchas de las ocasiones suprimido, supeditado, vejado, por autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y aquél. El autoritarismo, imperialismo, centralismo, fueron los principales agonistas de una autonomía municipal económica, política, administrativa, sea a causa de los españoles o de propios mexicanos. Por la segunda, en tiempos pasados el Derecho Municipal se estudió como rama del Derecho Constitucional y/o Administrativo, pues no se le consideraba aún como una materia independiente, al grado de estimar (para algunos juristas) sus actuaciones de naturaleza jurídica descentralizada del poder ejecutivo.

La inestabilidad en términos estructurales, organizacionales, funcionales, fueron fieles acompañantes del municipio desde tiempos de la conquista por los españoles, siglo XVI d. C., hasta los principios del siglo XX, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año de 1917, erigiendo el artículo 115 como factor de unidad municipal, a más del interés legítimo de aquellos revolucionarios de la época: la consagración del municipio libre.

Para entender el ejercicio de la administración de la federación y de las entidades soberanas, es imprescindible visualizar un esquema amplio de la estructura de gobierno, definido expresamente por nuestra constitución general. De ahí la imperiosa observancia de los elementos llamados municipios

que conforman Estados federados y que estos, a su vez, conforman el todo, llamada Federación.

Deontológicamente se estudian las formas de existencia jurídica y política que adopta, verbigracia: creación, supresión, suspensión, fusión. Esta obra se dedicará a las formas de creación y de fusión del municipio con objeto de connotar la situación jurídica vigente que prevalece en nuestro sistema jurídico en su parte constitucional federal y local.

En el primer capítulo expondremos el panorama global del municipio: su concepto etimológico (las locuciones que integran la palabra municipio); su definición (el margen de entendimiento de su significado); su naturaleza jurídica; las diversas teorías que explican su génesis (incluyendo la tesis personal); los elementos sustanciales de población, territorio y gobierno; una amplia explicación del sendero recorrido en la conquista de México, la colonia, para después comentar brevemente de la independencia, la revolución mexicana y de la promulgación de nuestra vigente constitución federal, pues estos últimos serán objeto de análisis para el siguiente capítulo.

En el segundo capítulo nos ocuparemos en detallar cada uno de los textos constitucionales, desde la Constitución de Cádiz, en el año 1812, a la última reforma hecha por el Congreso de la Unión al artículo 115 constitucional. Nos cuestionaremos y responderemos al resultado de cada sistema de gobierno implantado, como reflejos puramente al orden municipal. Haremos alusión a los pensamientos de ilustres personajes y documentos que dieron sentido al contenido de nuestro actual artículo constitucional que sienta las bases de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

Revisaremos el transcurso político, las ideas y los enfrentamientos, que sufrió el pueblo mexicano aunado al sentimiento de una nación que día a día generaba una recia postura patriótica en contra de aquellos que vulneraran sus voces contenidas de reclamos y de respuestas, en mejora de nuestra sociedad y del gobierno.

En el tercer capítulo abordaremos el tema de la realidad actual del municipio para poder escudriñar cada uno de los ordenamientos constitucionales locales, su estudio comparado y la factibilidad del tema de la fusión municipal.

Desmenuzaremos los ordenamientos constitucionales de cada entidad federativa para responder al desconocimiento de la situación jurídica que prevalece con relación a la creación y la fusión del municipio (tema utópico para algunos analistas). Por tanto, se despejará la pregunta de la existencia o no, de la figura fusión y cuántas de las entidades federativas la contempla, debidamente citado en su artículo constitucional.

Podremos comparar el tema con sistemas jurídicos extranjeros, específicamente en Argentina, Paraguay, Chile, España. Para resolver la misma hipótesis de la existencia o no, de estas figuras jurídicas en sus respectivos ordenamientos constitucionales y/o locales. La lectura nos llevará a la comparación y a la generación de posibles respuestas para una mejora en la administración de nuestro municipio, invitando a futuras investigaciones sobre estudios contenidos de hipótesis que puedan dar eficacia y eficiencia a los principios que en el artículo 115 se pretenden alcanzar.

Estableceremos la viabilidad del tema de la fusión del municipio en la interacción con los otros órdenes de gobierno a través de sus órganos administrativos así también con los poderes de la unión. Es dable señalar que los intereses políticos podrían superar la legalidad, por ello se pretenderá ser lo más objetivo.

Para llevar a efecto el estudio nos serviremos del método histórico, con la propósito de conjeturar los antecedentes constitucionales del municipio; el método comparativo, para percibir las diferencias y similitudes entre los distintos instrumentos jurídicos internacionales de los países ya señalados; el método deductivo, para respaldar nuestros planteamientos mediante el examen de los estudios doctrinales versados sobre el tema.

El motivo que ha impulsado mi ímpetu para estudiar al municipio deriva de la convicción y formación que se vio fortalecida durante mi trayectoria académica en la licenciatura en Derecho, me refiero a la preocupación y participación en provocar la justicia, la tranquilidad, el orden, la paz y la distribución de la riqueza de todos los mexicanos. La creación de ley, revisión, entendimiento e interpretación, así como de su aplicación, en todos de los casos debe ser con los entendidos cimientos de aquellos Principios de Derecho que devienen desde tiempos romanos, anteriores a la era de Cristo. El perfil que me ha dejado la Universidad Nacional Autónoma de México es el sustento para ocuparme por los problemas que sufren día a día la mayoría de los mexicanos, quienes viven en lamentables condiciones y esperanzados de profesionistas capaces e íntegros, egresados de ésta magnánima casa de estudios.

Capítulo I

El Municipio Mexicano.

1. Concepto Etimológico

La palabra Municipio tiene su raíz de las locuciones latinas, son: “*Munus* que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones y, el verbo *Capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.”¹ De este vocablo se derivaron otros como *Municipium*, para denominar a las ciudades cuyos habitantes se hacían cargo de satisfacer las necesidades de su comunidad de manera directa buscando su organización y control con objeto de crear y conservar el orden en la población al interior como al exterior con otras comunidades, verbigracia: servicios de agua, abasto de alimentos, seguridad pública, vías de comunicación.

Municeps, que implica el gobernado y gobernante perteneciente al *Municipum*, es decir, aquella persona que vivía en la comunidad reconocida con tal carácter por Roma y que usualmente durante su época de imperio, después de Cristo, las nombraba por ser colonias conquistadas y que por razón de ausencia de administradores para gobernarlas, por ser numerosas, les permitía su autogobierno a cambio de un tributo, llamado *Munus*.

En aquella época donde existían gran número de solemnidades, en el Municipio estaba presente la llamada *Jura Comunia*, el juramento municipal, comunal. Constituía el elemento indispensable para poder nombrarlos y ante la ausencia de este requisito de juramento por parte de sus habitantes no se instituiría el *Municipium*.

Podemos interpretar de lo anterior que la unión de las locuciones latinas *Munus-Munare* y *Capere* significan (a guisa de interpretación): el conocimiento y la responsabilidad de asumir y satisfacer las obligaciones vitales nacientes de una comunidad por parte de sus mismos habitantes a cambio de un tributo. Donde no existan autoridades intermedias que limiten o acoten el actuar de la estructura, organización y funcionamiento de su autogobierno local.

2. Definición.

Diversas posiciones enmarcan la definición de Municipio, algunas de ellas desde un enfoque social, otras de manera institucional o jurídica y hasta divina o teológica.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece que el Municipio es el: “conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”.² Lo que muestra a priori una idea general, clara y sencilla del Municipio en la que coexiste la relevancia por hacer notar elementos de relación vecinal-comunal, social, con la jurídica por mencionar al ayuntamiento, órgano colegiado superior Municipal. El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, netamente muestra una postura jurídica constitucional, lo define como: “La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación”.³

En la enciclopedia jurídica Omeba se contempla al Municipio como: “Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional.”⁴ Desde una posición administrativa lo distingue del derecho privado, pues lo identifica como orden de gobierno y contempla los elementos territorio, población. Además subraya supeditación en menor o mayor grado de coordinación, que para nuestra República, será según los principios fundamentales de la Carta Magna.

Hans Kelsen en su distinguida obra “Teoría General del Estado” expresa que: “Los Municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases

¹ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. 5ta. edición, editorial Porrúa, México, 2001, p. 1.

² *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. OCEANO, México, 2005, letra M.

³ *Diccionario Jurídico*. IIJ-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la I a la O, 2003.

⁴ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XIX, Driskill, Argentina, 1991, p. 960-961.

estrictamente autocráticas...”⁵ A entender de lo anterior, tal importancia implica el Municipio que a través de los tiempos durante el cual el ser humano se ha organizado en una vida comunal, ha podido sobrevivir a los diferentes gobiernos por ser la institución jurídico-política y administrativa democrática inmediata a la población, llena de atavismos y reminiscencias perdurables, elemento sustancial de un Estado.

Para Miguel Acosta Romero: “el Municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular”⁶. Es de manera sobresaliente la concepción que guarda sobre la flexibilidad que cada Municipio puede gozar conforme las atribuciones que le otorgue la legislatura local, siempre y cuando no rebase el principio de legalidad que proclama la constitución de nuestro país, *la autoridad solo puede hacer aquello que expresamente le está permitido por ley*. Interpretando esta definición se entiende que el ayuntamiento para su gobierno puede decidir, organizar la cantidad y el nombre de las dependencias directas y/o auxiliares al servicio de éste y en coordinación con la entidad federativa o con la federación; cuestión que sucede en nuestra República Mexicana.

Carlos F. Quintana Roldan, sin duda, da una definición completa de Municipio, reúne elementos sociales como jurídicos y haciendo una reflexión amplia nos percataremos que satisface las siguientes preguntas: ¿qué es?, ¿para qué es?, ¿por quién está regido? Selecciona cuidadosamente términos que explican desde su naturaleza humana, sus objetivos, hasta su trascendencia en el mundo jurídico; define que: “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

⁵ Kelsen, Hans. Traducción directa del alemán: Luis Legaz Lacambra. *Teoría General del Estado*. UNAM y Ediciones Coyoacán, México, 2004, p. 244.

⁶ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 17 edición, editorial Porrúa, México, 2004, p. 347.

la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.⁷

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela, afirma que: “...El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado...”⁸ El distinguido constitucionalista hace valer la función estructural de la cual el Municipio genera para una comunidad, estructura que sirve para ordenar cada una de las respuestas a las necesidades que pudiere tener la población que reside en esa región geográfica, territorio, con el fin de organizar los intereses que a nivel local se pueden surgir.

En la obra titulada *El Municipio*, de Reynaldo Robles Martínez, expone su concepto propio: “El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”⁹ Esta definición describe con amplitud al Municipio; reúne el elemento jurídico al considerarlo persona jurídica o colectiva, el humano en cuestiones vecinales como núcleo social y el territorial pues reconoce que se ubica en un espacio geográfico determinado siendo un nivel de gobierno inferior e integrado a la estructura de la Entidad y la Nación.

Por otra parte y para concluir las definiciones, incluimos a Eduardo López Sosa, pues su definición además de reunir conceptos generales agrega al Ayuntamiento, órgano de Gobierno del Municipio. Sostiene que: “El Municipio mexicano es la entidad jurídica integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su

⁷ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 6.

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 16ta. edición, editorial Porrúa, México, 2003, p. 907.

⁹ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. 5ta. edición, editorial Porrúa, México, 2002, p. 31

personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno llamado Ayuntamiento".¹⁰

3. Naturaleza Jurídica del Municipio

El municipio mexicano ha merecido diversos comentarios de estudiosos del derecho para definir su naturaleza jurídica, de los cuales se pueden ubicar y diferenciar a los que lo sustentan desde la perspectiva administrativa y constitucional. Al respecto y para entender el tema, la primera contempla al municipio como órgano descentralizado por región de la administración pública y, segunda, como nivel de gobierno que como demostraremos, mejor expresión es orden de gobierno, para efectos de fortalecer su libertad y autonomía.

Para ubicar la teoría administrativa, es necesario establecer las formas de organización de la Administración Pública Federal, la manera en que se ordenan los entes que dependen del poder Ejecutivo. Con fundamento en nuestra Constitución, la Administración Pública será centralizada y paraestatal,¹¹ sin embargo, es oportuno aclarar que de la primera se deriva la desconcentrada¹², así tenemos tres formas de administración:

a) *Centralizada*: son la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.¹³

Observemos que sea el Poder Ejecutivo, los demás entes u órganos dependen de manera directa de este y tienen un mismo rango,¹⁴ lo cual significa que para ejercer las funciones de su competencia tendrá que ser acordadas por el Presidente de la República. Actualmente existen dieciocho Secretarías de Estado.

¹⁰ López Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. Universidad Autónoma del Estado de México, 2da. edición, editorial Porrúa, México, 1999, p. 35.

¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 90, párrafo I. (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>) México, 15/2/06, 11:02 pm.

¹² *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Artículo 17 (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1153.pdf>), México, 1/3/06, 8:13 pm.

¹³ *Ibidem*. Artículo 1, párrafo 2 (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1153.pdf>), México, 1/3/06, 8:22 pm.

¹⁴ *Ibidem*. Artículo 10 (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1153.pdf>), México, 1/3/06, 8:37 pm.

b) *Desconcentrada*: son los organismos administrativos jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos¹⁵ cuya actuación obedecerá a la competencia por materia y territorio que estos les definan. Tienen cierto margen de actuación técnica, para cuestiones operativas, de funcionamiento, pero en rubros generales no puede modificar las políticas, además de no contar con personalidad jurídica propia.

Verbigracia: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; todos organismos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) *Paraestatal*: son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos.¹⁶ Gozan de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica propia y de patrimonio. Son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.¹⁷

Verbigracia: Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Regresando a la explicación de la teoría, esta considera que el Estado a través del Poder Ejecutivo creará una institución pública llamada Municipio con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión como de patrimonio propio para coadyuvar al desempeño de los servicios públicos locales en espacios físicos geográficos denominados regiones los cuales serán acotados y organizados también por el mismo poder de Estado.

Para entender la segunda teoría, la Constitucional, es fundamental hacer mención a la estructura que nuestra Carta Magna erige con relación a los

¹⁵ *Ibidem*. Artículo 17 (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1153.pdf>), México, 1/3/06, 8:45 pm.

¹⁶ *Ibidem*. Artículo 3 (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1153.pdf>), México, 1/3/06, 9:20 pm.

órdenes de gobierno. En orden de prelación, la república mexicana se compone por Estados o entidades libres y soberanos al interior de su gobierno,¹⁸ los cuales se federan para firmar el pacto federal. Estos a su vez, tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre,¹⁹ implicando ello y, atendiendo a la sistemática jurídica, que ontológicamente son tres órdenes de gobierno: Federación, Estado y Municipio.

Aunque los preceptos que sustentan lo dicho no jerarquizan a los órdenes de gobierno, podemos deducir que toda vez que los Estados forman a la federación y que estos son integrados por los municipios, quienes han sido, son y serán célula jurídico-política y administrativa de nuestro país, en estricto sentido y me atrevo a decir, formal y materialmente, estos últimos, son el primer orden de gobierno.

Es esencialmente con la reforma municipal, de fecha 3 de Diciembre de 1983, durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, quien por su formación de jurista netamente constitucional en su exposición de motivos usó la voz para pugnar por un federalismo estable, fuerte, consolidado, acorde a los tiempos modernos que exigen en la economía y política, a nivel internacional y nacional, necesariamente cambios en su estructura para dejar de ser una país centralista y donde se reconozca al municipio como un nivel de gobierno al que respeten sus facultades constitucionales. Además, exclamó la ocupación por equilibrar el país dotándolo de un verdadero federalismo integrado por entidades federativas con un real régimen interior y estas a su vez den vida al Municipio, haciéndolo participe en toma de decisiones de manera conjunta con los otros niveles en beneficio de los gobernados, como columna de la democracia mexicana y autoridad más cercana a la población.

¹⁷ *Ibidem*. Artículo 45 (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1153.pdf>), México, 2/3/06, 7:15 pm.

¹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 40 (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>), México, 2/3/06, 8:01 pm

¹⁹ *Ibidem*. Artículo 115 (consulta en INTERNET: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>), México, 2/3/06, 9:24 pm

Es así como podemos confrontar a las dos teorías con sólidos argumentos a manera del siguiente esquema:

DIFERENCIAS ENTRE ORGANO DESCENTRALIZADO Y MUNICIPIO					
	<i>Fundamento Legal</i>	<i>Naturaleza Jurídica</i>	<i>Creación</i>	<i>Objeto</i>	<i>Permanencia</i>
<u>Órgano Descentralizado</u>	- Art. 90 Constitucional. - Art. 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Forma de Organización Administrativa.	Por instancias de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.	Prestar servicios públicos.	Por el tiempo que determine el Ejecutivo Federal, Estatal o Local.
<u>Municipio</u>	- Art. 115 Constitucional. - Artículos respectivos de las Constituciones Locales.	Orden de Gobierno.	Por la legislatura local. ²⁰	Gobernar una circunscripción territorial.	Por el cumplimiento de hipótesis en la legislatura local.

La primera teoría, hoy superada, contempla al Municipio como órgano descentralizado de la administración pública, se ha demostrado pues que la teoría constitucional es la adecuada para nuestra realidad mexicana donde el federalismo como forma de Estado se consolida gracias al entendimiento de este como orden de gobierno.

²⁰ Aunque las constituciones locales gozan dicha facultad, no se ha establecido textualmente, puntualmente, en nuestra Constitución General; siendo uno de los objetos para analizar en esta tesis.

4. Origen del Municipio.

Entender su génesis, el cauce que ha tomado para consolidarse como institución en forma integral, firme y absoluta ha sido tema de discusión entre los estudiosos de la materia, verbigracia: juristas, sociólogos, políticos, sean también de distintas profesiones que versan al respecto. Así también, entre pobladores, habitantes de aquellas regiones geográficas, viviendo u observando aquellas necesidades o carencias de las cuales padecen muchos de los municipios mexicanos.

A) Tesis Sociológica:

La forma natural o espontánea, es primera tesis para analizar. Esta también llamada sociológica, entiende que el surgimiento del municipio (institución que existe anterior al Estado, según la teoría) es gracias a la necesidad social e inherente del ser humano, a la interacción con sus semejantes para tratar de resolver los asuntos vinculados a vecindad. Sucesivamente se agregan más individuos quienes le dan fuerza a la llamada “comunidad”, aceptando y proponiendo decisiones socialmente compartidas para su bien común, luego entonces, tenemos un conglomerado con un territorio perfectamente determinado para su vivienda, resultando el municipio como un devenir necesario y espontáneo de la sociedad sirviendo como institución representante de aquellas ante el gobierno mexicano en sus otros dos ordenes.

El jurista, Reynaldo Robles Martínez, expone que “Si los que hombres que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una unidad sociológica y que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado. El instinto gregario del hombre lo hace sociable por naturaleza. El municipio es el resultado de ese instinto de solidaridad, que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dio origen a un grupo mayor de vecindad...”²¹

²¹ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 38 y 39.

B) Teoría Jurídica:

También llamada teoría legal, establece que para que exista un Municipio, este necesita la trascendencia jurídica que lo eleve al reconocimiento de institución. Su constitución tendrá sustento en un procedimiento debidamente contenido en una ley la cual será observada y aplicada por el órgano competente quien le otorgará sus elementos fundamentales. Estrictamente la ley será la única que le de vida y su origen natural, social, espontáneo, no alcanza para su declaración; solo en este supuesto el Municipio será posterior al propio Estado.

Carlos Francisco Quintana Roldán, expone que “Esta tesis llamada formalista o jurídica, reitera la posterioridad del Municipio con respecto del Estado, al sostener que es precisamente el Estado quien le da vigencia, convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios.”²²

C) Teoría Ecléctica:

Por su nombre, implica aquella teoría que absorbe los mejores elementos de las dos anteriores. Parte del intento de armonizar los argumentos de la natural o sociológica con la legal o jurídica; es cierta la necesidad del ser humano por socializar con sus semejantes creando una comunidad al tiempo, es decir, cuando varias personas viven, conviven, sobre un territorio determinado en calidad de vecinos, espontáneamente se involucran en temas de bien común generando una concatenación de actos que los identifica, los integra como unidad. Una vez cumplido lo anterior como primera condición, continúa con el reconocimiento de la ley a esos elementos para la declaración de Municipio. Entonces tenemos dos rubros indispensables para esta teoría, la comunidad natural y, segunda, el reconocimiento por el orden jurídico dejando atrás la palabra otorgamiento pues esta es la diferencia con la teoría legal.

A manera de síntesis, respecto de las tres teorías, Reynaldo Robles, explica:

²² Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 10

- “a) Una formación natural anterior al Estado, según la tesis sociológica;
- b) Una creación del Estado, según la tesis jurídica; o
- c) Una formación natural, reconocida por el Estado como la concibe la tesis ecléctica.”²³

D) Teoría Personal:

La postura comparte posición de ideas con la tesis ecléctica, la aportación consiste en agregar a los elementos ya existentes que son la asociación natural de los seres humanos en comunidad y el reconocimiento por la ley para la declaración del Municipio, un elemento más: la definición de ese reconocimiento legal en la Carta Magna de toda Nación; es decir, situar en ella el fundamento para su creación, suspensión y extinción.

Los motivos que justifico es la trascendencia que implica estructurar a los órdenes de gobierno en el máximo conjunto de principios de todo sistema jurídico que pueda tener un Estado con la tradición jurídica romano-germánica. Suma relevancia al tratarse de la Federación, Estado y Municipio traduciéndose en columna de competencias para el buen gobernar en gracia siempre de los gobernados. Si aplicamos el supuesto en nuestra república mexicana tendremos la necesidad de un párrafo que establezca de manera textual la creación de un municipio, es fecha que no existe y que infortunadamente sigue escapando a nuestra Constitución Política, no así para nuestras constituciones locales.

En el artículo 115 de la Constitución Política, leemos cuestiones de funcionamiento, personalidad jurídica, competencias en servicios públicos, coordinación con los otros órdenes, extinción o suspensión del ayuntamiento total o parcial de sus integrantes, mejor dicho, la acotación completa para nuestro municipio; si observamos y analizamos padecemos la inexistencia del texto que remita a la creación de este, tarea cardinal del legislador para anudar con las reformas y adiciones forjadoras de una axiomática libertad municipal en México.

²³ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 38.

5. Elementos Fundamentales del Municipio.

La esencia del Municipio se afilia con los elementos territorio, población y gobierno. Ineluctablemente cuando nos referimos al territorio municipal estaremos perorando de aquél espacio geográfico que sirve de escenario, a nivel local o de comunidad, para todas las interacciones que vinculan a quienes residen en esa región donde el ayuntamiento ejerce su gobierno. En nuestro país podemos encontrar la regulación específica para definir la calidad de residente en la constitución local y también en la ley orgánica municipal de cada uno que integra a la entidad federativa. Con relación al gobierno, según los principios constitucionales, será a cargo del Ayuntamiento, órgano colegiado, quien asumirá, verbigracia: la sujeción directiva por la cual se prestarán los servicios públicos como del procurar el buen despacho de administración pública cumplimentando siempre la ley destinada para regular su organización, estructura y funcionamiento.

A) El territorio.

Ahondando el tema, su fundamento constitucional lo tenemos en el artículo 115 al establecer que todo municipio servirá de base a la división territorial de una entidad federativa. Es decir, dispondrá de un territorio perfectamente acotado y reconocido por la ley estatal, lo que implica territorialidad municipal para establecer su gobierno como de sus dependencias auxiliares para el mismo cometido, para construir la infraestructura en servicios como los de agua, alumbrado público, mercados, panteones, calles, parques, etc.

Para disipar dudas y distinguir el territorio federal del estatal, como del municipal, con sustento en el artículo 27 y 42 de nuestra Constitución, el territorio nacional se conforma con los territorios de todas las entidades federativas, es decir, todos los Estados de nuestro país constituyen un territorio nacional. Las partes integrantes de la federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas,

Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y Distrito Federal. Establecido en el artículo 43 de nuestra carta magna.

Ahora bien, con relación al territorio estatal, del artículo 40 de la propia Constitución se alimenta el fundamento de libertad y soberanía para fijar, entre otros rubros, su territorio; desprendiéndose de lo anterior que en cada una de las constituciones locales se definirá la divisoria geográfica propia de cada Estado y segmentación de cada uno de los municipios que lo totaliza.

El territorio municipal, como se indicó, tiene su fundamento en el artículo 115 constitucional lo que remite a la constitución política estatal donde se regulan el apelativo de los municipios y longitudes territoriales. Naturalmente que las acotaciones establecidas para los municipios son diversas y distintas, verbigracia: el Estado de Baja California Norte que cuenta con apenas cinco municipios a diferencia del Estado de Puebla con 217 municipios.

Existen denominaciones en los ordenamientos legales de los Estados mexicanos para catalogar y definir los centros de población municipal; los diversos criterios de estos son a razón de número de población, tipo y calidad de prestación de servicios públicos a más de calificarlos rurales o urbanos según sus peculiaridades. Ciudades, villas, pueblos o comunidades, rancherías, caseríos, son las categorías que se emplean para el interior de cada municipio mexicano, el significado y determinación de cada una se ubica en la ley orgánica municipal propia.

Reynaldo Robles Martínez al hablar del territorio municipal lo explica como: "...la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal."²⁴ "Así podemos entender a los municipios, en su aspecto territorial como círculos primarios de convivencia. Dentro de dicho territorio se resuelven sus propios problemas y las relaciones que trascienden deberán resolverse en el círculo siguiente. De aquí que tengamos que el territorio del Municipio no es una parte que desintegre a la entidad federativa, sino por el

²⁴ *Ibidem*, p. 233.

contrario, es la porción que unida a las semejantes, integra la propia entidad, la que a su vez en similar nexo integra a la Federación.”²⁵

Respecto de los problemas de límites territoriales municipales, también se establecen en las leyes orgánicas municipales los procedimientos para dirimir la litis. Generalmente existen tres formas: 1) Convenios municipales donde de manera conciliatoria lo dirimen, 2) A través del tribunal superior de justicia del Estado donde de manera contenciosa se resuelve; 3) Por la legislatura local donde los diputados resolverán en sesión ordinaria o extraordinaria estudiando el caso primero a través de la comisión respectiva para su posterior exposición en tribuna.

B) La población municipal.

Se le considera como primer elemento del municipio, los vecinos que lo configuran son deontológicamente la esencia de la solidaridad social, útil para la unificación y consolidación de un pasado común histórico, raza, costumbres, ideas, religión, educación, formas de expresión, etcétera. Aquella persona que haya viajado al interior del país mexicano podrá membrar conductas externas arraigadas de las personas correspondientes a una entidad federativa que ostentan un gusto y respeto a la que llaman su tierra. Numerosos cánones percibimos a lo largo de tantos kilómetros que conforma nuestra nación, proyectando heterogéneas condiciones de vida que a la fecha coexisten.

“Por lo que se refiere a la población municipal, que es el elemento humano, se unifica alrededor del concepto de “lo vecinal”. Tiene el carácter de vecino, en el recto sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación en mayor o menor medida identificable.”²⁶

Bien lo establece el artículo 39 de nuestra constitución al referirse que la soberanía mexicana reside originariamente en el pueblo mexicano siendo su voluntad para constituirse en una república donde la organización de gobierno

²⁵ *Ibidem*, p. 234.

²⁶ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 27.

es a cargo de los propios ciudadanos quienes ocupan un cargo público en calidad de representantes del mismo pueblo además de ser popular, es decir, la facultad de modificar en todo momento la forma de su gobierno mediante una democracia indirecta ejercida por los poderes de la unión.

En la constitución local se especifica quien es habitante permanente de esa entidad adquiriendo así derechos y obligaciones, en la ley orgánica municipal se ordenan supuestos para sustantivar la calidad de *vecino*, ya sea para obtenerla o perderla. Algunas precisan seis meses de habitar en el municipio para ser vecino, otras un año, desacomode se regula este punto por lo que no hay una criterio uniforme nacional verificándose así los principios constitucionales de libertad de régimen interior de Estados y de libertad a Municipios por parte del ayuntamiento.

C) El gobierno o ayuntamiento municipal.

Carlos F. Quintana Roldán define al ayuntamiento como “el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.”²⁷

Desmenuzando la definición podemos dilucidar la función específica que constitucionalmente se le otorga al ayuntamiento, gobernar al municipio, fungiendo como órgano colegiado e integrado por el presidente municipal, síndicos, regidores.

El presidente tiene la función de representar políticamente al municipio además de ser directo responsable de su administración. El síndico será el representante jurídico del municipio así como de cuidar el erario público y patrimonio municipal. El regidor, se encargará de planear, organizar, integrar, dirigir, corregir, los instrumentos para los cuales se desahogarán los fines

²⁷ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 207.

contenidos en las disposiciones legales correspondientes para el despacho de la administración pública municipal.

6. Visión Histórica del Municipio.

A) La llegada de los españoles a México.

España como Portugal ante la necesidad de ampliar su poderío continental, buscan nuevas tierras. Previniendo posibles diferencias en cuanto a territorios conquistados, ambos países se someten a la decisión del Papa Alejandro VI, quien traza la “Línea Alejandrina”, estableciendo como propiedad de España las tierras que estuvieren situadas al oeste y a Portugal las halladas al oriente.

De forma alterna a los viajes de Cristóbal Colón, diversos personajes del continente Europeo realizaron expediciones al continente americano, entre ellos tenemos, en el año 1497, a los venecianos Juan Caboto y su hijo Sebastián, llevando en su nave el estandarte de la bandera inglesa, arribando y franqueando la península Del Labrador y Terranova en lo que hoy es el Estado de Canadá. En lo que hoy es Brasil, para el año 1500, Pedro Alvarez Cabral llega estos territorios buscando riquezas y conquistas. El francés Juan Verrazano descubre en Los Estados Unidos, exactamente la isla de Manhattan y en la Desembocadura del río San Lorenzo. Vasco Nuñez de Balboa, excursiona sobre el Istmo de Panamá y el Mar del Sur, hoy, Océano Pacífico.

Fernando de Magallanes y Juan Sebastián El Cano, navegantes y expedicionarios, realizaron bajo las órdenes de España, el primer viaje alrededor del mundo en 1519-1522. Buscando dar una vuelta al mundo utilizaron la ruta de occidente que ocupara Colón para descubrir el llamado ahora continente americano, lo recorrieron en hacia su parte sur del lado de Brasil, Uruguay, Argentina, llegando hasta el estrecho que lleva su propio nombre, Magallanes, para luego subir por la zona occidente del costa en dirección océano pacífico. Al cruzar dicho océano, lograron tomar tierra en las Filipinas, donde moriría Magallanes para luego retomar la travesía Juan Sebastián El Cano, quien regresaría a España utilizando la ruta de Portugal, es decir, navegando toda la región sur de África para llegar a España. En aquel

viaje solamente un barco de los que zarparon pudo llegar al punto de partida en España. Los resultados de la exploración provocaron inquietudes y conjeturas de poder llegar al este por el oeste y viceversa además de pulular especias las cuales revelarían al continente americano como una verdadera driada objeto de conquista para cualquier navegante.

“El descubrimiento de América fue una enorme importancia para Europa. Muchas plantas, como el maíz, el cacao, la papa y el tabaco, fueron llevadas desde el continente americano a todo el orbe. Por otra parte, los europeos aclimataron en el Nuevo Mundo importantes cultivos, como el de los cereales con excepción del maíz, el de la caña de azúcar y otros. Casi todos los animales domésticos fueron traídos también por los colonizadores europeos, así como técnicas agrícolas más avanzadas. Los indígenas americanos trabajaban la tierra por medio de una estaca y los europeos introdujeron el arado, de un rendimiento mucho más elevado.”²⁸

Una vez situada España en la isla de Cuba, Diego de Velázquez quien en ese entonces era gobernador de aquella región, ordenó nuevos viajes para descubrir tierras. La primera expedición que logró conocer territorios mexicanos fue dirigida y coordinada por Francisco Hernández de Córdoba, en febrero de 1517 descubriendo Campeche. La segunda expedición fue a cargo de Juan de Grijalva en mayo de 1518 llegando a la isla de Cozumel, rodeando la isla del Estado de Yucatán avanzando hacia Campeche y a la laguna de Términos. Además, arribó sobre San Juan de Ulúa, río Papaloapan y el río Pánuco; logró denominar un río nuestro, Grijalva. La tercera expedición fue a cargo de Hernán Cortés en enero de 1519, partiendo de Cuba como las dos expediciones anteriores. Su cometido era llegar a la Isla de Cozumel donde tenía informes que en aquellas tierras ya se encontraban habitando españoles. Recorrió la península de Yucatán haciendo escala en Punta Mujeres y Boca de Términos, acto seguido al río Grijalva lo que generaría matanzas numerosas entre los mayas y españoles triunfando estos últimos con bajas considerables, los indígenas vencidos les ofrecieron 20 mujeres, entre ellas a la Malinche,

²⁸ Brom, Juan. *Esbozo de Historia Universal*. 18 va. edición, editorial Grijalva, México, 1997, p. 133.

cuyo nombre nativo era Malinalli Tenépatl y, abundante comida incluyendo los metales preciosos.

“En el año de 1518, en las Costas del Golfo, se dan las primeras noticias de la llegada de unas como *torres o cerros pequeños que venían flotando por encima del mar*. Eran las primeras expediciones de Juan de Grijalva. Un año después Antón de Alamitos conduce a Cortés por todos los puntos ya conocidos durante la expedición de Grijalva, internándose en territorio mexicano. Mientras tanto durante ese año corrió por todo México la noticia de que la profecía se había cumplido; Quetzalcóatl estaba de regreso, se acercaba por aquel mar por el cual había partido. El rey de México, Moctezuma, ordena preparativos, envía mensajeros que confirman la noticia. Efectivamente eran dioses (teules), controlaban el fuego y el trueno (armas de fuego), algunos eran bestias de dos cabezas y cuatro patas (jinetes). Todas estas noticias y la actitud que tomó Moctezuma nos la narra Fray Bernardino de Sahún en la obra *Historia General de las cosas de la Nueva España*”²⁹

Al tema de la existencia del municipio en México anterior a la llegada de los españoles, Ignacio Burgoa Orihuela, comenta: “...En los pueblos aborígenes que habitaron el territorio nacional, principalmente el *azteca*, y antes de la dominación española, se descubre el fenómeno municipal. Se afirma por los investigadores, entre ellos Moisés Ochoa Campos, que el municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o *clanes*, cuyos miembros explotaban la tierra en común. En otras palabras, dicho autor aduce, con acopio de razones y datos, que el *municipio primitivo era de carácter agrario*.”³⁰

Carlos F. Quintana Roldán, relata esta parte de la Historia de México de la siguiente manera: “Así, tras diversas incursiones realizadas con ese objetivo, como la de Hernández de Córdoba y la de Grijalva, vino a estas tierras la

²⁹ Ruvalcaba, Eusebio. *Nueva Historia Temática de México. Prehispánico, Conquista y Colonia*. 4ta. edición, editorial Planeta, México, 2000, p. 112.

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 909.

encabezada por Hernán Cortés quien se había revelado en contra del Gobernador al pretender aquél relevarlo del mando de expedición.

Cortés después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, finalmente decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz. Consciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el Gobernador Velázquez y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del Derecho Castellano, especialmente el texto de las Siete Partidas que conocía bien, pues había cursado algunos estudios de Leyes en Salamanca, procedió a fundar el 22 de Abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer Municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz. Ese día era viernes santo, de allí el nombre, por conmemorarse la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo.”³¹

Para el año 1519 ya se encontraba Hernán Cortés en Tenochtitlán, su hospedaje sería a cargo del tlatoani Moctezuma, su miedo e inseguridad personal lo obliga a tomar como rehén al tlatoani mexica mientras que en Veracruz se encontraba desembarcando Pánfilo de Narváez procedente de Cuba con la instrucción de llevarlo prisionero conforme instrucciones del gobernador Diego de Velázquez.

Hernán Cortés se dirige con sus tropas a combatir el frente de Narváez quien resultaría derrotado y así dejaría libre paso a Cortés para concentrarse en la toma de la gran Tenochtitlán. Los mexicas de aquél lugar al mirar a su gran Jefe prisionero y ante la ausencia del español comienza a concentrarse la planeación de guerra para liberar a su pueblo. Al regresar Hernán Cortés a Tenochtitlán y percatándose del clima de insurrección hacia sus tropas le pide al Tlatoani le obedezcan y respeten lo que sin duda no aceptarían los mexicas. Es así como el español comienza la huída de Tenochtitlán ante los ataques inminentes, acto que cobraría la muerte de Moctezuma a causa misma de

³¹ Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 48 y 49.

Cortés para luego planear el asedio a futuro regreso, pues no había perdido la guerra.

Naturalmente, después que se instituyera el primer municipio en nuestro país, lejos de catalogarlo como rescate de la vida Hernán Cortés frente al gobierno español, representó el inicio de una vida municipal que como orden de gobierno daría los cimientos a la estructura de la nación mexicana la que al transcurso del tiempo sufriría numerosas modificaciones.

Salvador Valencia Carmona, nos aporta información respecto de los municipios instituidos siguientes a la Villa Rica de la Vera Cruz: “Una vez establecida la ciudad de Veracruz, se utilizaría en adelante por Cortés el procedimiento de crear ayuntamientos para la conquista de México. En el transcurso de su expedición al altiplano, fundó el segundo municipio en 1520 con el nombre de Segura de la Frontera (Tepeaca). Al arribar al centro del país instaló el Ayuntamiento de Coyoacán, en tanto arrasaba la antigua Tenochtitlán; dicho ayuntamiento sesionó de marzo de 1521 a marzo de 1524, cuando fue trasladado a México, pero no se sabe la fecha exacta en que comenzó a funcionar por haberse perdido los primeros libros de cabildo.”³²

Ahora el nuevo tlatoani llamado Cuitláhuac preparaba a sus escuadras militares para combatir el regreso de Hernán Cortés, lamentablemente a los pocos días de tomar la investidura de jefe máximo, una enfermedad (viruela) lo mataría, acto que ocasionaría a Cuauhtémoc tomar el cargo en sucesión de aquél, retomando así lo planeado por Cuitláhuac. Hernán Cortés se encontraba listo para el ataque, las herramientas que utilizaban, verbigracia: hierro, acero, pólvora, bestias de tiro, rueda, y una gama de granos para la dieta (trigo, cebada, vid). Notablemente serían factor importante para triunfar en nuestra gran Tenochtitlán, tomar como prisionero a Cuitláhuac, dominar todo el territorio mexicano evangelizando, imponiendo el castellano y gobernarlo.

B) La Colonia.

³² Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal. Op Cit.*, p. 113.

La vida municipal en México comenzaba a surgir como impulso al cometido de España de querer regular nuestro territorio. “La designación de los funcionarios del cabildo correspondió en un principio a los propios adelantados, descubridores, o fundadores de las villas y ciudades; posteriormente coexistieron el sistema de designación real con el de enajenación y venta y, en mucho menor medida, por la vía de la elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios. El Cabildo estaba compuesto por alcaldes ordinarios, regidores diputados y otros oficios diversos. Presidía el cabildo el propio gobernador o corregidor.”³³

La cédula de fecha 23 de Julio de 1523 expedida por el emperador Carlos V a Hernán Cortés contenían tanto las denominaciones como reglas de repartición y acotamiento de tierras así como los medios de defensa humanitaria para los indios. Los ordenamientos jurídicos posteriores para la Nueva España fueron a cargo de Hernán Cortés, las ordenanzas de 1524 y 1525.

El jurista Salvador Valencia Carmona nos habla al respecto: “en la primera ordenanza referida se normó el servicio militar, plantaciones, adoctrinamiento, repartimiento, y residencia obligatoria de los españoles. En la segunda se dispuso que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el mismo Cortés, su lugarteniente, o la persona designada al efecto por el rey; los nombramientos habían de hacerse el 1° de enero de cada año, previo juramento de fidelidad a Dios y su majestad de los designados”³⁴

Poco tiempo después, 13 de Julio de 1573, el rey Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias. “En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villa o lugares. El cabildo de las primeras estaba integrado por doce regidores, dos fieles ejecutores, dos

³³ Fernández Ruíz, Jorge (Coordinador). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 13.

³⁴ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*, Op. Cit., p. 114.

jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros. En las segundas, ocho regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: el alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de consejo público y un mayordomo.³⁵

El cabildo colonial en la nueva España distó de cumplir el valor universal de igualdad entre los seres humanos toda vez que los españoles marginaban a los indígenas por motivos de raza y costumbres. Dentro de las propias ciudades se marcaba una –traza- para que al margen de ella los indígenas pudieran habitar y así alejarlos de los españoles. La práctica municipal distinguió dos cabildos, el español y el indígena, el segundo contaría un funcionario público facultado especialmente para valer y hacer valer los derechos de los indígenas, lo que infortunadamente viviría en intenciones.

En el siglo XVII, las ordenanzas de Felipe III definirían el número de cargos para los cabildos coloniales indígenas. Lo relevante fue el avance notable del municipio indígena sobre el español en cuanto a procedimientos democráticos para elegir funcionarios del cabildo; cuestiones de origen étnico o la ausencia de venta de cargos, serían sustento para su evolución.

De la división territorial, nos comenta Ignacio Burgoa Orihuela:

“El territorio vastísimo de la Nueva España estaba dividido en reinos y gobernaciones y éstas, a su vez, se subdividían en provincias. Así el llamado “Reino de México” comprendía las de México, Tlaxcala, Puebla, Antequera (Oaxaca) y Michoacán; el de la “Nueva Galicia”, las de Jalisco, Zacatecas y Colima; la “Gobernación” de Nueva Vizcaya abarcaba las provincias de Guadiana (Durango) y Chihuahua; la de Yucatán, la provincia de ese mismo nombre y las de Tabasco y Campeche. Además, sin subdivisiones provinciales existía el Nuevo Reino de León y las provincias de Nuevo Santander o Tamaulipas, Tejas o Nueva Filipinas, Coahuila o Nueva Extremadura, Sinaloa,

³⁵ Fernández Ruíz, Jorge (Coordinador). *Régimen Jurídico Municipal en México. Op. Cit.*, p. 13.

Nayarit o Nuevo Reino de Toledo, Vieja California, Nueva California y Nuevo México.”³⁶

En la última etapa de la colonia, las Ordenanzas de Intendentes de Carlos III, de fecha 4 de Diciembre de 1786, originarían una reestructuración a los cargos públicos en la Nueva España. La real ordenanza agrupo las provincias por intendencias, los intendentes, de origen español, presidirían los cabildos despojando así a los alcaldes existentes.

En materia fiscal, el único conocedor de la contabilidad y manejo de los dineros públicos era ahora del intendente quien a su vez rendiría informe a la corona española. Los altos cargos ahora se ocupaban por peninsulares y no por criollos, un descontento general provocaría más tarde un movimiento insurrecto contra la corona española con objeto de independizarse.

C) De la Independencia de México a 1917.

Antes de desarrollar el tema, es necesario exponer que por motivos del segundo capítulo de esta tesis y para evitar ser repetitivos, se explicará de manera sucinta el periodo que comprende el respectivo título para su posterior análisis.

El municipio mexicano vivió un avance importante durante la época de la colonia, su evolución se dio en forma constante; para los primeros años del siglo XIX, las circunstancias se tornaron poco amigables para la nueva España. En 1808, Carlos IV y su hijo Fernando VII renunciaron al trono español en favor de Napoleón, personaje que logró invadir victoriosamente aquél país.

En México, la idea de autogobernarse por el virrey a causa de la pérdida de gobierno (en España) además de ser nula por carecer de voluntad, así como mantenerse independiente de la dominación francesa sobre el país europeo, fue solo un intento fallido. El descontento provocó inquietudes para una independencia, un grupo conservador se opondría a los liberales quienes

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 426.

pugnaban por la libertad. La libertad aboliendo la esclavitud, los derechos del hombre, la correcta administración de riqueza, serían temas medulares para la insurrección, sin embargo, el municipio mexicano también cobraría importancia. El 19 de Marzo de 1812 se promulga la Constitución de Cádiz en España y el 30 de Septiembre de ese mismo año en México; la obra legislativa fracasaría al intentar vitalizar el dominio del gobierno español sobre sus colonias.

Moisés Ochoa Campos, expresa al tema: “Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México (dicha Constitución), pero le bastaron para hacer resurgir la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo, habiendo reinstaurado 1. El sistema de elección popular directa. 2. La no reelección de los funcionarios municipales. 3. Su renovación cada año; aunque sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años, con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos a través de los jefes políticos y con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: su hacienda.”³⁷

Para Octubre de 1814, las diferentes visiones políticas de los insurgentes convergieron en una base legal: La Constitución que surgió en Apatzingán de 1814. “Cuando Morelos convocó al Congreso de Anáhuac, en España se restablecía el gobierno absolutista de Carlos IV, el cual suprimió la Constitución liberal de Cádiz de 1812. Ante esa situación, Morelos declaró formalmente la independencia de México como una necesidad política para salvaguardar la soberanía; por ello, podemos afirmar que esta Constitución es el –acta de nacimiento- de México pues ella expresa claramente su emancipación del Imperio español como principal objetivo y la soberanía del pueblo como la voluntad superior para hacer realidad su existencia.”³⁸

“La Constitución de Apatzingán de 1814 mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipales refiere, pues en su artículo 211

³⁷ Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Op. Cit, p. 916.

³⁸ Muñoz Virgilio y Acuña Borbolla, Francisco Manuel. *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 34.

ordenó que las leyes en vigor permanecieran en tanto no se expediesen otras.”³⁹ Es decir, se continuaba con el régimen de la Constitución de Cádiz.

Para el 27 de Septiembre de 1821, se realiza la consumación de la independencia a cargo del ejército Trigarante bajo las órdenes de Agustín de Iturbide, por fin se consagraba la separación del imperio español en tierra mexicana. Al año siguiente, el 18 Diciembre se promulga el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

“En resumen, las características de este ordenamiento, con relación al municipio son: Señalar las elecciones de los Ayuntamientos. ▪ La autoridad máxima en las provincias, nombrada por el emperador, es el Jefe Superior Político. ▪ Esta autoridad alcanzaba hasta los ayuntamientos. ▪ Los jefes políticos también definían el número de alcaldes, regidores y síndicos en las poblaciones pequeñas, los cuales se elegían por voto.”⁴⁰ En concreto, se reanudaba la postura de la Constitución de Cádiz.

Por lo que respecta a la Constitución Federal del 4 de Octubre de 1824, considerada primer Constitución de México, por liberales; expresa Reynaldo Robles Martínez: “Esta Constitución deja en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior...”⁴¹ En el entendido de siempre observar lo dispuesto por la Constitución vigente para evitar su contradicción. En ninguna traza de su texto invoca al municipio mexicano.

Años más tarde, ante la caída del régimen de Iturbide, y con el fortalecimiento del grupo conservador, el 29 de Diciembre de 1836 se promulgaban las Leyes Constitucionales o Siete Leyes, (que a nivel de detalle, la primera ley de las siete se promulgaría un año antes). “En resumen, lo característico de este ordenamiento en relación al municipio es: · Señalaban que la República se dividirá en Departamentos, éstos en distritos que a su vez se dividirán en partidos. · El prefecto era la autoridad máxima en los distritos y en los partidos la autoridad era un subprefecto, nombrado por el prefecto y

³⁹ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 123.

⁴⁰ Fernández Ruíz, Jorge (Coordinador). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Op. Cit., p. 28.

⁴¹ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 110.

aprobado por el gobernador quien era la autoridad máxima de los distritos. · No existía una autonomía plena. · Los ayuntamientos eran electos popularmente y fijaban el número de cada uno de sus miembros, así como los requisitos. · Disponía de las obligaciones de los Ayuntamientos. · Así como otorgaba función jurisdiccional a los alcaldes.”⁴²

En una misma perspectiva conservadora, para el 12 de Junio de 1843, se promulgan las Bases Orgánicas de la República Mexicana. “Esta ley contiene disposiciones respecto a los Municipios, sólo en su artículo 134. “De las facultades de las Asambleas Departamentales”, en su fracción X, dispone “hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural”; en su fracción XII señala “aprobar los planes de arbitrios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural”; en su fracción XIII señala “aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las Municipalidades”.⁴³

La Constitución de 1857, con tintes liberales, logra eliminar *los departamentos* para reestructurar nuevamente la denominación de *Estados* además de consagrar el principio y, como estandarte, que *la soberanía reside en el pueblo*. Al tema, Teresita Rendón Huerta Barrera, expresa: Cada Estado expidió sus Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era, que en una Constitución se establecía la existencia de cuatro poderes; esto es, “Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.”⁴⁴

El último acto conservador que logró reestructurar a México, suprimiendo la denominación Estados por departamentos, los que a su vez se dividirían en distritos y éstos en municipios, además de restituir a los prefectos y subprefectos como su autoridad máxima, fue el Estatuto Provisional del Imperio

⁴² Fernández Ruíz, Jorge (Coordinador). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Op. Cit., p. 31.

⁴³ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 114.

⁴⁴ Rendón Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*. 3ra. edición, editorial Porrúa, México, 2005, p.116.

Mexicano del 10 de Abril de 1865. “Se establecía que cada población tendría una administración municipal propia, a cargo de los alcaldes, mismos que presidirían los Ayuntamientos. Los Ayuntamientos formarían el Concejo del Municipio, eligiéndose popularmente de manera directa y renovándose por mitad de cada año.”⁴⁵ Situación que sería mermada por la figura del prefecto.

Más tarde, el 26 de Diciembre de 1914, como obra legislativa que sirvió a la génesis del actual artículo 115 constitucional, es la *Ley del Municipio Libre* expedida por Venustiano Carranza, alcanzando la suficiente trascendencia social que provocaría, más tarde, una reforma al artículo 109 de la anterior Constitución de 1857, erigiendo lo que sería el comienzo de un camino lleno de vicisitudes las cuales enfrentaría nuestro municipio mexicano hasta los actuales días. El texto que causaría la reforma, es el siguiente:

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

El Ejecutivo y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”⁴⁶ Así, finalmente y coincidentemente como aquél 5 de Febrero de 1857, pero ahora en 1917, se promulgaría la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 115 original (y cumpliendo nuestro cometido para la tesis) lo transcribimos, dejando su análisis, para el tercer capítulo de esta obra:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división

⁴⁵ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Op. Cit., p. 783.

⁴⁶ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Op. Cit, p. 135

territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
- III. Los municipios serán 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 reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

En número de representante 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.

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 anteriores al día de la elección.”⁴⁷

⁴⁷ *Ibidem*, p. 137 y 138.

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

1. Constitución de Cádiz de 19 del Marzo de 1812.

Durante los primeros años del siglo XIX, el país Francia vivía una expansión revolucionaria notable a lo largo de todo el continente europeo. Las tropas militares estaban al mando de Napoleón, quien en primera instancia buscaría expandir el dominio del gobierno francés en territorios ajenos para luego fijar su cometido en derrotar a Inglaterra, su mejor enemigo; es así como decide invadir los países de Portugal y España como *puentes* que servirían al bloqueo económico en perjuicio de aquél país.

Del otro lado del globo terráqueo, la Nueva España al conocer de los sucesos en la metrópoli (España) respecto de la abdicación de Carlos IV y de Fernando VII en el año 1808, el cabildo de la Ciudad de México representado por su síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos como del regidor Don Juan Azcárate y un civil de nombre Fray Melchor de Talamantes, pugnaron por tomar la directriz del poder para independizarse del yugo español, a manera de propuesta al virrey Iturrigaray. En calidad de intento, morirían más tarde en prisión los nombrados miembros del cabildo, el civil y el virrey, por expresar ideas insurrectas y relevarse ante la corona, actos realizados por terratenientes peninsulares quienes nunca imaginaron que ello implicaría la siembra de una idea que más tarde se fortalecería alcanzando su materialización.

El 17 de Septiembre de 1810, el cura Miguel Hidalgo y Costilla (representante del criollo culto y politizado) dirige el movimiento de la Independencia de México, enfrentando numerosas batallas contra los obstinados a seguir en sumisión de la metrópoli. En tanto, en España existían escenarios de revolución liberal constituidos desde 1808 hasta 1812, año en que se celebra la promulgación de la Constitución de la Monarquía Española, llamada también Constitución de Cádiz en alusión al puerto cercano donde sesionaron las Cortes Generales.

Con relación al tema, Carlos Francisco Quintana Roldán, transcribe del texto lo más importante para el municipio mexicano:

“Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado ente éstos, si hubiere dos.

Artículo 310.-Se impondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en lo que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 315.-Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad de cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos; si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316. El que hubiere 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 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero.- La policía de salubridad y comodidad.

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

Tercero.-La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que se nombran.

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

Artículo 323.-Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Artículo 324.-El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.”¹

¹ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 64.

Fernández Ruíz Jorge, al analizar esta Constitución, agrega los temas de elección popular y la ausencia de autonomía municipal, leamos:

“Artículo 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores 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.”²

“Artículo 322.- Si se ofrecieren obras u objetos de utilidad común y, por no ser suficientes los caudales propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se tienen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administran en todo como en los caudales propios.”³

Al tema de la división territorial, nos comenta Ignacio Burgoa Orihuela:

“Estas al declararse la independencia de nuestro país, era doce, comprendiendo las siguientes provincias: las de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Sonora, y Sinaloa. Además existían dos provincias internas: las de Oriente, que abarcaba los gobiernos del Nuevo Reino León, Colonia del Nuevo Santander, provincia de Coahuila y provincia de Tejas; y la de Occidente, con los gobiernos de Nueva Vizcaya y la provincia de Nuevo México. Por último Tlaxcala, Vieja California y Nueva California dependían directamente del virrey.”⁴

La Constitución de Cádiz de 19 de Marzo de 1812 fue texto legal estructural para el municipio en México. En pro: regulaba la composición y número de los miembros del ayuntamiento (importunamente a consideración del jefe político), gobierno del ayuntamiento; el establecimiento del ayuntamiento en lugares donde existieren mil habitantes; la duración anual del cargo de alcalde; la no reelección del alcalde, síndico y regidor al menos durante dos años; En contra:

² Fernández Ruíz, Jorge (Coordinador). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Op. Cit., p. 24

³ *Ibidem*, p. 26.

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 426.

instauró la figura que costaría (en perjuicio) para la hoy República Mexicana el fortalecimiento del centralismo, a los jefes políticos en calidad de autoridades máximas de las provincias, intermedias entre el alcalde y el virrey, a más de ser apoyados por la diputación provincial, encargados de los distritos que resultarían de hacer la división de las provincias⁵ con facultades en materia hacendaria y apoyo en general al ayuntamiento, en otras palabras, a la par de los jefes políticos co-observaban el despacho de la administración del ayuntamiento reflejando escasez de autonomía municipal.

2. Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814.

El movimiento insurgente se encabezó en principio por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, los militares Ignacio Allende, Juan Aldama y Mariano Abasolo, quienes desarrollaron pululantes acciones guerrilleras de la región central hacia la parte norte del territorio mexicano. Para finales del año 1810, el cura José María Morelos y Pavón, siendo también causa por la lucha de la independencia, se entrevista con su colega Miguel Hidalgo y Costilla, su desplazamiento correspondería de la parte central hacia el sur del territorio nacional.

En 1811 Miguel Hidalgo y Costilla es asesinado, asumiendo las riendas insurgentes José María Morelos y Pavón a quien se le agregarían los hermanos Galeana, los Bravo, y Vicente Guerrero. Años más tarde, el 22 de Octubre de 1814, convocado el Congreso de Anáhuac por Morelos, se promulga el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido también como Constitución de Apatzingán.

Teresita Rendón Huerta, expone que: “Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. En forma especial, no hace referencia al Municipio. Sin embargo, del Capítulo XVII se desprende de que éste no surtirá modificación alguna, al establecer: “Mientras que la soberanía de la Nación forma un cuerpo de leyes que ha de

⁵ Caso similar en la actualidad respecto de los distritos que corresponden a los diputados elegidos por el sistema de mayoría relativa.

substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante de derogaren”.⁶

De lo anterior se entiende, que el régimen municipal se constituirá tal como estaba regulado en la Constitución que le precede, la de Cádiz de 1812. Lo infortunado del texto legal es la continuidad de los jefes políticos, de las diputaciones provinciales, esto es, la permanencia del control irrestricto sobre el ayuntamiento.

En temas generales, la Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1814 no significó avance significativo en materia municipal, sin embargo en exigencias políticas y sociales implicarían un -parte aguas- relevante, al grado de sentar las bases de nuestros artículos constitucionales vigentes. Así lo entiende Diego Valadés, en su obra *Constitución y Política*:

“A la Constitución de Apatzingán correspondió iniciar en México ese proceso de convergencia entre la política y el derecho. La independencia; la abolición de la esclavitud; las garantías de seguridad, libertad, igualdad y prosperidad; la soberanía popular; la separación de las funciones del poder, eran reclamos históricos convertidos, a partir de 1814, en norma.”⁷

3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de Diciembre de 1822.

Las condiciones insurgentes durante las distintas batallas frente a los ejércitos del virrey tuvieron el soporte del principal actor en la independencia de México, el pueblo mexicano, quien con su valentía e inexperiencia militar asumía la responsabilidad de defender sus derechos como también al territorio nacional. Félix María Calleja, ferviente combatiente y enemigo de los insurgentes, se separa del ejército para tomar el cargo de virrey sucediendo a Venegas. Con el afán de cercar las fuerzas de Morelos incrementa el número de armamento y de soldados para eliminarlo definitivamente. En Septiembre de

⁶ Rendón Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 110.

⁷ Valadés, Diego. *Constitución y Política*. 2da. edición, editorial Porrúa, México, 1994, p. 14.

1815, Morelos es prisionero y condenado al fusilamiento; la muerte de este gran insurgente, en cumplimiento de la sentencia en su contra, fue el 22 de Diciembre del mismo año en San Cristóbal Ecatepec.

Para los siguientes años, con base en el esfuerzo y sacrificio la luz de la independencia continuaría viva. En el continente europeo, específicamente España, en el año 1820 viviría el restablecimiento de la Constitución de Cádiz, obligando a la autoridad virreinal promulgarla en la Nueva España. En el escenario insurgente aparece Agustín de Iturbide, el 24 de febrero de 1821 se firma el Plan de Iguala, con las garantías *religión, independencia y unión*. Para su gobierno proponía: la única religión que sería la católica, la forma de gobierno que sería una monarquía constitucional ofrecida al miembro de la casa real española o una europea.

El virrey O'Donojú reconoce la independencia de México, el 19 mayo de 1822 se proclama Iturbide como Emperador Constitucional, lo que provocaría para el 31 de Octubre de 1822, la suficiente fuerza política y, con ayuda del ejército, disolver el *Congreso Constituyente* designando en su lugar una *Junta Nacional Instituyente*. La que aprobaría el 18 de Diciembre de 1822, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

En la obra *Marco Jurídico Municipal y su Evolución* de Fernández Ruíz Jorge (coordinador), subraya lo trascendente del reglamento de su texto legal: "Art. 24.- Las elecciones de Ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la junta nacional instituyente de 13 del próximo pasada noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Señala que la autoridad máxima en las provincias, nombrado por el emperador, es el jefe superior político.

Art. 44.- En cada capital de provincia, habrá un jefe superior político nombrado por el emperador.

Esta autoridad alcanzaba hasta los ayuntamientos.

Art. 54.- Los jefes políticos exigirán de los Ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones, detalladas en la instrucción de 23 de junio de 1813, para el gobierno económico-político de las provincias y vigilarán muy particularmente sobre la policía de la imprenta y de los casos de prisión... Sin embargo, estos jefes políticos también definían el número de alcaldes, regidores y síndicos en las poblaciones pequeñas, los cuales se elegían por voto.

Art. 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida, habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes, uno o dos regidores y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.”⁸

Y respecto de la demarcación territorial, se establecía:

“ARTÍCULO 98. Y los jefes políticos superiores, á consulta de las diputaciones, demarcarán los límites y terrenos de la inspección de los ayuntamientos de las cabezas de provincias y de partido, de las poblaciones considerables en que subsistan dichos ordenamientos en todas sus atribuciones, de los jefes políticos subalternos, y de los alcaldes de que habla el artículo 92.”⁹

A guisa de corolario, el reglamento en su texto incluye nuevamente la figura de los jefes políticos anexando la palabra *superiores* para quedar *jefes superiores políticos* además de la diputación provincial, establecidos anteriormente en la Constitución de Cádiz; los primeros nombrados por el emperador y los segundos nombrados por electores de partido, su función es supervisar estrictamente el desempeño de cada una de las funciones del ayuntamiento. Infortunadamente el control sobre los ayuntamientos desarrollaría merma en su administración, en beneficio del poder central.

Es oportuno dejar en claro que: los jefes políticos estaban a cargo de las provincias, regulaban al ayuntamiento desde su creación hasta su

⁸ Fernández Ruíz, Jorge (Coordinador). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Op. Cit., p. 27 y 28.

⁹ Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Oscar; Pérez Portilla, Karla. *Constituciones Históricas de México*. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 295.

funcionamiento; el ayuntamiento a cargo del partido (división de las provincias, hoy denominados municipios); y las diputaciones provinciales a cargo de los distritos (división específica de la provincia para repartir los cargos de diputación provincial proporcional al número de población).

Como último punto para analizar, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, crea una figura gubernamental llamados *ministro*, 4 encargados de asuntos: 1) del interior y relaciones exteriores, 2) de justicia y de negocios eclesiásticos, 3) de hacienda, 4) de guerra y marina. Es así, como el aparato burocrático, basado en un centralismo desmesurado, controla exacerbadamente el gobierno sobre las provincias.

En materia municipal tendría competencia el ministro del interior y relaciones exteriores, leamos:

“ARTÍCULO 47.- El jefe superior político se entenderá directa e inmediatamente con el ministro del interior en cuanto concierna al gobierno político de la provincia de su mando.”¹⁰

Una vez más, la realidad municipal estaba supeditada con un centralismo que intentaba, como en los textos de la Constitución de Cádiz y de Apatzingán, apagar la libertad jurídica y política de las provincias que solamente seguían instrucciones impidiéndoles la capacidad de planear políticas que fortalezcan el municipio como orden de gobierno. Tendrían que suceder numerosos años para aclarar el escenario en beneficio de la libertad municipal.

4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de Octubre de 1824.

La *Junta Nacional Instituyente* y el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* fueron los suficientes argumentos para los anti-imperialistas militares, Santa Ana, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, para buscar reinstalar el nuevo congreso, para luchar por el ideal original de la independencia de México, el nuevo proyecto político basado en el respeto, la seguridad, la

¹⁰ *Ibidem*, p. 287.

igualdad, la propiedad, la soberanía, con un gobierno democrático capaz de crear, mantener y fortalecer el Estado de Derecho para el pueblo mexicano.

Santa Ana con las tropas, los militares buscarían el desconocimiento de Agustín de Iturbide Arámburo como emperador y reinstalar al *Congreso Constituyente*. El Plan de Casa Mata sería la estrategia para transitar del imperialismo al gobierno republicano. Ante la presión política del pueblo mexicano y de la militar a cargo de Santa Ana, a Iturbide sólo le quedaba ceder a las pretensiones, saliendo del país el 19 de Marzo de 1823.

Instalado el *Congreso Constituyente*, el 31 de Enero de 1824, se expide el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciendo *Estados* en lugar de *Provincias*; Ignacio Burgoa Orihuela, comenta:

“Al expedirse dicha Acta, la Federación mexicana quedó integrada con los siguientes Estados: Guanajuato; Interno de Occidente, compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa; Interno de Oriente, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo León y Tejas; Interno del Norte, compuesto por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, llamado de Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucatán; y el de Zacatecas, teniendo las Californias el carácter de territorios federales.”¹¹

El 4 de Octubre de 1824 se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, como primer presidente de México fue electo Guadalupe Victoria y vicepresidente Nicolás Bravo. Así, las entidades federativas se reorganizarían, la forma de gobierno cambiaría; sin embargo, el municipio mexicano no sería contemplado, leamos:

“ARTÍCULO 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

ARTÍCULO 5. Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo

Leon, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima, y el de Santa Fe de Nuevo-México. Una ley constitucional fijará en carácter de Tlaxcala.”¹²

En cuanto al régimen interior de los Estados, la Constitución expresa la libertad que tienen, toda vez que no contradigan a la Acta Constitutiva ni a la propia Constitución, leamos:

“ARTÍCULO 161. Cada uno los Estados tiene la obligación:

- I. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse á esta constitución ni á la acta constitutiva.”¹³

Teresita Rendón Huerta, comenta: “Por lo que toca específicamente al Municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente “sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.”¹⁴

Cabe señalar que, conforme lo establecido en la Constitución de 1824 respecto a la libertad de administración y gobierno de los Estados, ello no implicaba que pudiese seguirse con lo establecido por otras constituciones, pues el régimen de gobierno era otro, basado en un presidente, en división de poderes así como la eliminación de autoridades intermedias que ya importunamente, hacia años, habían debilitado al ayuntamiento en su administración.

5. Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836.

La tensión política, luchas entre los republicanos federalistas y centrales así como de aquellos arraigados monarquistas eran los principales actores por gobernar el país. Los levantamientos militares inquietaban a los gobernadores

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 436.

¹² Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Oscar; Pérez Portilla, Karla. *Constituciones Históricas de México*. Op. Cit., p. 310.

¹³ *Ibidem*, p. 338.

¹⁴ Rendón Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 111.

de los Estados, causas de suma trascendencia favorecieron a la corriente centralista para modificar la forma de Estado.

El aparato burocrático mantuvo un camino ríspido en perjuicio de la administración pública, la falta de vías de comunicación facturaban grandes ausencias de información entre poblaciones lejanas, la reducida educación generaba ignorancia y pobreza. El desgaste económico de México debido a numerosos movimientos militares con objeto de establecer gobierno, conducirían a la incertidumbre entre los gobernados sumándose cada vez más los cambiantes por postura política que les beneficien en forma inmediata por aquellos que se consideraban hijos.

En el escenario de los representantes del centralismo, se destaca Lucas Alamán quien en su proyecto pugnando las ideas de corriente federalistas, logra establecer los principios de las Leyes Constitucionales de 29 de Diciembre de 1836.

“En consecuencia, su propuesta era modificar la forma de gobierno centralizado, que sustituyera a los estados soberanos por departamentos administrativos, cuyos gobernadores serían nombrados por la autoridad central.”¹⁵

En materia municipal, dentro de las Leyes Constitucionales, nos interesa la sexta ley, que regula al ayuntamiento, leamos:

“SEXTA LEY:

DIVISIÓN DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS.

ARTÍCULO 1. La República se dividirá en Departamentos conforme á la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos.”¹⁶

“ARTÍCULO 4. El gobierno interior de los Departamentos estará á cargo de los Gobernadores, con sujeción al Gobierno general.”¹⁷

¹⁵ Muñoz Virgilio y Acuña Borbolla, Francisco Manuel. *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*. Op. Cit., p. 37.

¹⁶ Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Oscar; Pérez Portilla, Karla. *Constituciones Históricas de México*. Op. Cit., p. 387.

“ARTÍCULO 9. En cada Departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos.”¹⁸

“ARTÍCULO 16. En cada cabecera de Distrito habrá un Prefecto nombrado por el Gobernador, y confirmado por el Gobierno general: durará cuatro años, y podrá ser reelecto.”¹⁹

“ARTÍCULO 19. En cada cabecera de Partido habrá un sub-prefecto, nombrado por el Prefecto y aprobado por el Gobernador, durará dos años, y podrá ser reelecto.”²⁰

“ARTÍCULO 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de Departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue á cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá Jueces de Paz, encargados también de la policía, en el número que designen las Juntas departamentales de acuerdo con los Gobernadores respectivos.

ARTÍCULO 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglarán 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.”²¹

En síntesis, las Leyes Constitucionales de 1836, instituyeron: El cambio de denominación de Estados por Departamentos, las que estarían a cargo de gobernadores (elegido por la Junta Departamental); la división de los Departamentos en Distritos y estos a su vez, en Partidos; las Juntas Departamentales, como órgano que formal y materialmente tenían características de concejo para el gobernador, le rendían informe respecto del departamento de su administración y tareas encomendadas a los prefectos, subprefectos y al ayuntamiento, estos serían elegidos por los mismo electores que nombraban a los Diputados del Congreso; el cargo de prefecto quien estaría a cargo del Distrito (compuesto por dos o más partidos), cumpliendo las

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ *Ibidem*, p. 389.

¹⁹ *Ibidem*, p. 391.

²⁰ *Ibidem*, p. 392.

²¹ *Ídem.*

órdenes del Gobierno del Departamento y velando por desempeño del ayuntamiento, netamente tenía facultades de policía; el subprefecto, a cargo del Partido sobre el cual se establecería el ayuntamiento, esto es, la autoridad inmediata ante el prefecto. El ayuntamiento conservaban sus tareas, verbigracia: seguridad, salubridad, cuidado de los hospitales, construcción y reparación de puentes y caminos, promoción de la agricultura, ganadería, industria, comercio.

Así mismo, el texto constitucional eliminaría: la forma de Estado federal para transitar al centralismo, respetando la forma de gobierno republicano; los jefes superiores políticos y la diputación provincial.

Desafortunadamente, el esquema centralista ejercería un dominio sobre el ayuntamiento de manera exorbitante pues con la creación del subprefecto, prefecto y juntas departamentales, estaría condicionado a la voluntad del gobernador, en dirección que tomen las autoridades directamente dependientes.

6. Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843.

Inmerso en un régimen centralista, el gobierno de México tuvo un nuevo ordenamiento jurídico denominado *Bases Orgánicas de la República Mexicana*. Es oportuno señalar, en su articulado, el primero que establece la forma que adoptará el gobierno:

“BASES DE PRGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.

TÍTULO I

DE LA NACIÓN MEXICANA, SU TERRITORIO, FORMA DE GOBIERNO Y RELIGION.

ARTÍCULO 1. La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas u derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.”²²

Léase la omisión que se realiza con respecto al sistema federal, pues la estructura de la República sustentada en departamentos y gobernados por

²²Ibidem, p. 399.

aquellos designados del presidente, implicaría netamente el control sobre los territorios en beneficio del aparato burocrático del poder ejecutivo; debiendo ser en beneficio de la autonomía jurídica, política, económica, de los que actualmente se denominan entidades federativas.

Para Carlos F. Quintana Roldan, al tema del municipio, el texto legal aportó lo siguiente:

“Estas nuevas Bases Centralistas reglamentaron en forma más deficiente al Municipio y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales abordaron el asunto municipal, como los siguientes:

Artículo 4º.- El territorio nacional de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades...

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.”²³

En opinión de Felipe Tena Ramírez:

“Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, más acentuadamente centralistas que el ordenamiento anterior, hicieron depender casi absolutamente a los ayuntamientos de las juntas departamentales, ya que las fracciones X y XIII del artículo 134 se dispuso que éstas establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirían sus ordenanzas, reglamentarían la policía urbana y rural, encargándose también de aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades.”²⁴

²³ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 68.

²⁴ Citado por Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Op. Cit. p. 124.

Recordemos que esa facultad, según las Leyes Constitucionales que le anteceden, establecía la decisión de manera conjunta con el Gobernador del Departamento.

Notemos el cambio de nominación que establece las Bases Orgánicas, de *juntas departamentales* por *asambleas departamentales*, aunque en esencia, es decir, su funcionamiento sería el mismo y también dependientes del poder central: del presidente de la República. Más importante aún, la elevación a rango constitucional del municipio al establecerlo como la base de la división territorial de los departamentos, suceso, que en los textos constitucionales anteriores no había alcanzado.

Hemos de subrayar la omisión que hacen las Bases Orgánicas (en su título VII respectivo al gobierno de los departamentos) de los prefectos, subprefectos, así como de la diputación provincial.

En perspectiva general, las Bases Orgánicas establecieron un sistema de gobierno centralista donde las asambleas departamentales tendrían amplias facultades sobre el ayuntamiento, desligándose el gobernador de departamento de aquellos temas. El ayuntamiento tuvo una regulación deficiente con relación a las Leyes Constitucionales de 1836, lo que sin duda ocasionaría años después una exigencia social en su reestructuración; el grupo de los llamados liberales, tendrían significativa actuación para la futura Constitución de 1857.

7. Constitución del 5 de Febrero de 1857.

El gobierno centralista parecía que ahogaba las voces de la población que necesitaba de su apoyo, sin importarles la política. La tensión política era resultado del descontento nacional en sus diferentes clases sociales, la estructura centralista perdía toda legitimidad y daba lugar a idealistas liberales por reformar el sistema de gobierno basado en un federalismo de pesos y contra-pesos.

Es así, cuando en el año de 1855 inicia el movimiento de *Ayutla*, en el Estado de Guerrero, cuyos dirigentes era Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, a quienes posteriormente se sumaría Benito Juárez.

“Las principales tareas que se manifestaron en el Plan de Ayutla se pueden resumir en los siguientes puntos: 1) la supresión de toda forma de dictadura y el reconocimiento de los derechos del hombre como la base de las instituciones sociales; 2) la instalación de un Congreso extraordinario para constituir a la nación en una república estable y duradera, fundada en las leyes y alejada de la -voluntad caprichosa de un solo-, y, finalmente, 3) sentar las bases para alentar el bienestar económico y el progreso de la sociedad.”²⁵

Al triunfar el movimiento de *Ayutla*, Juan Álvarez asume el cargo de presidente interino para después suceder a Ignacio Comonfort, quien el año de 1866 convocaría un Congreso Constituyente que brindara resultados de armonía gubernamental en una república representativa, popular, federal; sancionándose para el próximo año, el 5 de Febrero de 1857, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Se establecieron principios como soberanía nacional, se reestructuraron los departamentos en Estados y no se tocó el tema del municipio directamente, leamos:

“ TITULO II.

SECCION I.

De la soberanía nacional y de la forma de gobierno.

ARTÍCULO 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno.

ARTÍCULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y

²⁵ Muñoz Virgilio y Acuña Borbolla, Francisco Manuel. *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*. Op. Cit., p. 39.

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca á su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir á las estipulaciones del pacto federal.”²⁶

“Artículo 43. Las partes integrantes de la federación, son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-Leon, y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California.”²⁷

Para Eduardo López Sosa: “En la Constitución Federal de 1857, no se estableció reglamentación alguna respecto a los municipios, sólo vale decir que con la reforma y el gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabilizó, dejándose nuevamente la facultad a los estados de organizar su gobierno interior...”²⁸

Es dable señalar, que si bien la Constitución de 1857 dejaba a las entidades federativas su libre régimen interior de gobierno, toda vez que este régimen no contravenga lo dispuesto por esta carta magna, no sucedió así con el distrito federal y los territorios federales.

Reynaldo Robles Martínez, nos comenta al respecto: “El artículo 117 establecía la regla de competencia entre la Federación y los estados, mediante la cual los estados se reservaron todas las facultades no señaladas para la Federación, por ello únicamente regula el gobierno interior del Distrito Federal y los territorios federales. La fracción IV del artículo 72, señala que dicho Distrito y territorios federales se gobernaron por Ayuntamientos y que se elegiría

²⁶ Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Oscar; Pérez Portilla, Karla. *Constituciones Históricas de México*. Op. Cit., p. 458 y 459.

²⁷ *Ídem*.

²⁸ López Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. Op. Cit., p. 70.

popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas, el cual sería regulado por los propios Estados.”²⁹

A guisa de corolario, la Constitución de 1857 estableció el principio de libre régimen de gobierno al interior de cada entidad federativa, sin embargo dejó escapar al municipio dentro de su texto constitucional reconociendo de manera indirecta su importancia como base territorial del Distrito Federal y de los territorios federales. El resultado de este despiste por parte del constituyente, fue la diversidad de títulos que le atribuyeron al municipio; Salvador Valencia Carmona nos comenta al respecto: “Con ello se repitió el fenómeno acaecido en 1824, volvieron a ocuparse de la cuestión las Constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos, como en Oaxaca; en cantones, como en Veracruz; o en partidos, como en Aguascalientes; circunscripciones todas éstas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.”³⁰

Hacia una perspectiva más estable con relación al gobierno interior de los Estados, el municipio mexicano comenzaba a situarse como base de gobierno y división territorial, sin embargo, México tendría que vivir años más tarde y, por última ocasión, la imperativa de un poder central.

8. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

Benito Juárez García, en calidad de presidente de la República, para el año de 1861 suspende para dos años el pago de la deuda externa por razones comprensibles, primera, las constantes guerrillas entre los conservadores y liberales y, segunda, por la gran cantidad de deuda generada por préstamos solicitados por gobiernos conservadores, verbigracia, Félix Zuloaga, Miguel Miramón, a los potencias como España, Gran Bretaña, Francia.

Los conservadores en beneficio de su interés, viajan a aquellos países para solicitar ayuda y con ella derrocar el gobierno de Juárez como de la corriente

²⁹ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 115.

³⁰ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 125.

liberal. En términos comunes, los conservadores pensaban: *que ellos se cobren y nosotros establecemos nuestro gobierno.*

A principios de 1862, frente al puerto de Veracruz se sitúan barcos de guerra de las tres potencias. México tuvo a bien y, honrosamente, reconocer la deuda así como la voluntad de pagar, Benito Juárez tuvo que reiniciarlos. Acto seguido, las tropas de Gran Bretaña y España reembarcan, sin embargo, Francia decide avanza al interior del país.

La primera batalla con las tropas de Francia se conoce como *la batalla de Puebla del 5 de Mayo de 1862*. Afortunadamente, los mexicanos triunfan ante las vicisitudes propias de inexperiencia militar como de caballería deficiente, no obstante, el conflicto se prolongaría por más tiempo.

Para el año 1863, el gobierno francés envía nuevas tropas a México, el desgastado frente mexicano tuvo a más que luchar, ello no alcanzó para defender la capital de la República mexicana. Los conservadores buscaron un príncipe europeo que restaurará el imperio en México, en el año 1864 Maximiliano de Habsburgo renuncia a sus derechos reales en Austria, del continente europeo, para instaurar su imperio en nuestro país.

El 10 de Abril de 1865, Maximiliano de Habsburgo expide el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Con la expedición del estatuto con carácter de provisional, en tanto se instaure un ordenamiento jurídico más estructurado, establece radicalmente un nuevo esquema de gobierno:

“TÍTULO I.

Del Emperador y de la forma de Gobierno.

ARTÍCULO I. La forma de Gobierno proclamada por la Nación, y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada hereditaria, con un Príncipe Católico.”³¹

³¹ Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Oscar; Pérez Portilla, Karla. *Constituciones Históricas de México*. Op. Cit., p. 479.

“Artículo 4. El Emperador representa la Soberanía Nacional, y mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del imperio, la ejerce en todos sus ramos por sí, ó por medio de las autoridades y funcionarios públicos.”³²

“TÍTULO IX.

De los Prefectos Políticos, Subprefectos y Municipalidades.

ARTÍCULO 28. Los Prefectos son los delegados del Emperador para administrar los Departamentos cuyo gobierno se les encomienda, y ejercen las facultades que las leyes les demarcan.”³³

“ARTÍCULO 33. Los prefectos serán nombrados por el Emperador y sus faltas temporales serán cubiertas por el suplente que en cada Departamento se designe para reemplazarlo.”³⁴

“ARTÍCULO 34. En cada Distrito los Subprefectos son los sub-delegados del poder Imperial y los representantes y agentes de sus respectivos Prefectos.

ARTÍCULO 35. El nombre del Subprefecto se hará por el Prefecto departamental, salva la aprobación del Emperador.

ARTÍCULO 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

ARTÍCULO 37. La administración municipal estará a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y comisarios municipales.

ARTÍCULO 38. Los Alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el Emperador, los demás por los Prefectos en cada Departamento, salva la ratificación soberana. Los Alcaldes podrán renunciar su cargo después de un año de servicio.”³⁵

“Artículo 43. Los Ayuntamientos formarán el Concejo de Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovararán por mitad cada año.”³⁶

El Estatuto ordena diversos cambios en cuanto al gobierno, que se denominaba monarquía moderada hereditaria: las entidades federativas serán departamentos, los cuales se dividirán en distritos, lo que a su vez, en

³² *Ídem.*

³³ *Ibidem*, p. 484.

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Ibidem*, p. 485.

³⁶ *Ibidem*, p. 486.

municipalidades; el gobierno de los departamentos estará a cargo del prefecto, de los distritos a cargo del subprefecto y, de las municipalidades por el alcalde, ayuntamiento, y comisario municipal.

Este nuevo esquema de gobierno implicaba un retroceso, el poder central sobre el municipio; la figura del consejo municipal no bastó para dar autonomía de gestión al municipio, las consecuencia fue un acotamiento a este orden de gobierno como columna o directriz de la relación gobierno-gobernado, que se representaba materialmente por el ayuntamiento y que formalmente no se le reconocía como tal.

9. Ley del Municipio Libre expedida por Venustiano Carranza en Veracruz el 26 de Diciembre de 1914.

El municipio mexicano vivió durante los últimos años del siglo XX el control de un gobierno central que limitaría su administración; la exquisita mezcolanza³⁷ de aquellas reminiscencias adoptadas de la Constitución de Cádiz, el Estatuto Provisional Político de 1822, las Leyes Constitucionales de 1836, Bases Orgánicas de 1843, mostrarían una época de jefaturas políticas dirigidas por el presidente Porfirio Díaz Mori, persona cambiante en sus posturas y principios (siempre flexibles en beneficio de conservar el poder).

Los Estados de la República fueron denominados departamentos, las jefaturas políticas fungieron como autoridades intermedias entre el gobernador del departamento y el ayuntamiento. Los distintos departamentos recibían en su gobierno interior, un incesante aparato burocrático a cargo de los distritos, partidos, así como de los prefectos, subprefectos; autoridades cuya creación, estructura y organización seguía el libre albedrío de y para, el poder central, serviles siempre del poder ejecutivo.

Así comenta Moisés Ochoa Campos: “Sin embargo, en cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas variaron de un estado a otro; hubo varios

³⁷ Palabra utilizada por lo que se refiere a la forma de conjugar elementos constitucionales de carácter centralistas, más no por ser en beneficio del municipio mexicano.

subtipos: jefes políticos, prefectos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos –populares- y visitadores.”³⁸

En el año 1913, en la escena revolucionaria aparece Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, con su plan de Guadalupe buscando alzarse en contra del presidente Victoriano Huerta tras el asesinato de Francisco I. Madero. Al tema, nos comenta Carlos Francisco Quintana Roldán: “Al respecto del Plan de Guadalupe, se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad que siguiera leal a Huerta. De igual forma en este Plan se dieron las bases de organización del Ejército Constitucionalista y se designó a Carranza como Primer Jefe de la Revolución.”³⁹

“A partir de entonces, Carranza quedará a cargo de la legitimidad constitucional, que ejercería como presidente interino de la República y al frente del ejército constitucionalista.”⁴⁰

El 26 de Diciembre de 1914, Venustiano Carranza instalado en el Estado de Veracruz elabora *La Ley del Municipio Libre*, el proyecto de ley reformó mediante decreto el artículo 109 de la entonces vigente Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; implicaría el comienzo de una reforma municipal que se consagraría en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El artículo 109 de la Constitución de 1857, en su texto íntegro establecía: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular.”⁴¹

Reynaldo Robles Martínez, con relación a la reforma del citado artículo, establece: “Esta ley fue una adición al Plan de Guadalupe y posteriormente, la elevó a la categoría de constitucional al reformar el artículo 109 de la

³⁸ Ochoa Campos, Moisés citado por Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 131.

³⁹ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 76.

⁴⁰ Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Oscar; Pérez Portilla, Karla. *Constituciones Históricas de México*. Op. Cit., p. 112.

⁴¹ *Ibidem*, p. 472.

Constitución Federal de 1857, que quedó de la siguiente manera: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residiesen habitual o transitoriamente.”⁴²

El significado de la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, cobra relevancia al eliminar las jefaturas políticas, las divisiones territoriales interiores de las entidades en partidos, distritos, las cuales no se establecían como prohibiciones por la constitución ya que les respetaba la libertad de gobierno en cuanto a su régimen interior. El municipio por fin tuvo un trato de manera directa, esto es, se erigió claramente en la constitución como orden de gobierno, como base de la división territorial de los Estados de la República, el cual será gobernado por el ayuntamiento de elección popular directa, dejando la histórica postura infortunada de ser elegidos a voluntad el gobernador del Estado.

Con la reforma en materia municipal se estableció el *bruto*, la *materia prima*, el *génesis* de una futura consagración constitucional de carácter renovada, actualizada, social, llamada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. No obstante, es oportuno señalar que el municipio mexicano a la fecha ha vivido reformas importantes, pues el cometido no se ha cumplido en forma absoluta y completa, *libertad municipal*.

10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917.

Venustiano Carranza para finales del año 1916 convoca un Congreso Constituyente, los debates con relación al tema municipal comenzaron en el mes de Enero de 1917 con un proyecto para erigir el artículo 115. Con la

⁴² Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 126 y 127.

promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de Febrero del mismo año, el artículo fue aprobado por la mayoría del Congreso de la siguiente manera (el cual transcribo en letras cursivas dada su importancia):

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

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos, 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 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y 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 anteriores al día de la elección.”⁴³

A) Reformas al artículo 115 constitucional hasta la fecha.

Primera Reforma	Publicación: 14 de Agosto de 1928.	se REFORMA EL PÁRRAFO CUARTO DE LA FRACCIÓN III.
<p><u>Contenido de la Reforma:</u></p> <p>“Se establece el número de representantes en las legislaturas locales, señalándose a los Estados un mínimo de siete diputados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve si rebasan esa cantidad y de once si son mayores de 800 mil habitantes.”⁴⁴</p> <p>Anteriormente a la reforma, en el artículo 115 constitucional, se regulaba de manera proporcional al de habitantes de cada entidad, no siendo menor de 15 diputados propietarios.</p>		
SEGUNDA REFORMA	PUBLICACIÓN: 29 DE ABRIL DE 1933.	SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN I Y SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO.
<p><u>Contenido de la Adición y Reforma:</u></p> <p>“...establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las entidades federativas, prohíbe la reelección para el periodo inmediato a los diputados locales y a los miembros de lo Ayuntamientos...”⁴⁵</p> <p>Anteriormente a la adición y reforma, en el artículo 115 constitucional, no se regulaba el tema de la reelección para los presidentes municipales, regidores y síndicos. Con relación a la reforma, la no reelección para los gobernadores sí estaban regulado, el objeto fue reacomodar el texto para integrar la no reelección para los diputados locales, en la parte última del párrafo.</p>		
TERCERA REFORMA	PUBLICACIÓN: 8 DE ENERO DE 1943.	SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN III.
<p><u>Contenido de la Reforma:</u></p> <p>“Incrementa el periodo de ejercicio como Gobernador de Estado a seis años</p>		

⁴³ Fernández Ruíz, Jorge (Coordinador). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Op. Cit., p. 40.

⁴⁴ Secretaria de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 11era. edición, México, 2003, p. 381.

⁴⁵ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 139.

<p>como máximo.”⁴⁶</p> <p>Anteriormente, en el artículo 115 constitucional, se establecía la duración de 4 años de ejercicio como Gobernador de una entidad federativa.</p>		
CUARTA REFORMA	PUBLICACIÓN: 12 DE FEBRERO DE 1947.	SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN PRIMERA.
<p><u>Contenido de la Adición:</u></p> <p>“En elecciones municipales, las mujeres tienen derecho a votar y ser votadas”⁴⁷</p>		
QUINTA REFORMA	PUBLICACIÓN: 17 DE OCTUBRE DE 1953.	SE DEROGA EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN PRIMERA.
<p><u>Contenido de la Derogación:</u></p> <p>Se suprime el párrafo que establecía el derecho de las mujeres para votar y ser votadas en elecciones municipales, debido a una reforma del artículo 34 constitucional, de esa misma fecha, por la que se reconoce en calidad de ciudadanos de la república a hombres y mujeres que tengan dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir.</p>		
SEXTA REFORMA	PUBLICACIÓN: 6 DE FEBRERO DE 1976.	SE ADICIONAN LAS FRACCIONES IV Y V.
<p><u>Contenidos de las Adiciones :</u></p> <p>“Estados y municipios podrán expedir los ordenamientos jurídicos relativos al manejo y organización de los centros urbanos. Así mismo, la Federación, Estados y Municipios planearán conjunta y coordinadamente el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.”⁴⁸</p>		
SEPTIMA REFORMA	PUBLICACIÓN: 6 DE DICIEMBRE DE 1977.	SE ADICIONA ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN III.
<p><u>Contenido de la Adición:</u></p>		

⁴⁶ Secretaria de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit., p. 382.

⁴⁷ *Ídem*.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 383.

<p>“Se introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales. Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.”⁴⁹</p>		
<p>OCTAVA REFORMA</p>	<p>PUBLICACIÓN: 3 DE FEBRERO DE 1983.</p>	<p>SE REFORMA EN FORMA COMPLETA EL ARTÍCULO.</p>
<p><u>Contenido de la Reforma:</u></p> <p>“Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los municipios, como fueron los siguientes: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como revocación de munícipes; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos que antes levantaba innecesariamente debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno del estado colabore cuando fuera menester; se consagró la llamada –esfera económica mínima- de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores.”⁵⁰</p>		
<p>NOVENA REFORMA</p>	<p>PUBLICACIÓN: 19 DE MARZO DE 1987.</p>	<p>SE REFORMA LA FRACCIÓN VIII. SE DEROGAN LAS FRACCIONES IX Y X.</p>
<p><u>Contenido de la Reforma:</u></p> <p>“...mediante ella se depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipalidades; así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la fracción octava, sólo conserva el principio de representación proporcional para la elección del Ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales. Asimismo, se derogan las fracciones IX</p>		

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 145.

y X; la fracción IX, se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus trabajadores, pasando a ser la fracción V del artículo 116 constitucional. En cuanto a la fracción X del artículo 115 constitucional se establecía, la facultad de realizar convenios entre la Federación y los estados y éstos y los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de servicios públicos, esta fracción pasó a ser parte de la fracción VI del artículo 116 constitucional.”⁵¹

DECIMA REFORMA	PUBLICACIÓN: 23 DE DICIEMBRE DE 1999.	SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS PÁRRAFOS E INCISOS.
-----------------------	--	---

Contenido de la Reforma:
 “...establece al ayuntamiento cómo órgano político y no meramente administrativo; señala reglas más claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del Municipio; detalla con mayor precisión las funciones y servicios públicos a cargo del municipio; finalmente precisa de mejor manera los aspectos hacendarios municipales, así como otra serie de pormenores administrativos.”⁵²

DECIMO PRIMERA REFORMA	PUBLICACIÓN: 14 DE AGOSTO DE 2001.	SE ADICIONA UN PÁRRAFO CUARTO A LA FRACCIÓN III.
-------------------------------	---	---

Contenido de la Reforma:
 “Dentro del ámbito municipal, las comunidades indígenas podrán coordinarse y asociarse, conforme a la ley.”⁵³

B) Diversos Artículos constitucionales que norman al municipio.

MUNICIPIO	
<u>Población indígena:</u> la constitución reconoce y garantiza el derecho para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante el ayuntamiento.	Artículo 2do., Apartado A, Fracción VII, Párrafo I.
<u>Población indígena:</u> las constituciones y leyes	Artículo 2do, Apartado A,

⁵¹ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 162.
⁵² Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 145.
⁵³ Secretaria de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit., p. 390.

estatales reconocerán y regularán el derecho de municipios indígenas, de elegir representantes ante el ayuntamiento con objeto de fortalecer su participación política y tradiciones.	Fracción VII, Párrafo II.
<u>Población indígena</u> : la federación, las entidades federativas y los municipios, en forma conjunta se establecerán instituciones y políticas que promuevan la igualdad de oportunidades para los indígenas a más de evitar su discriminación.	Artículo 2do., Apartado B, Párrafo I.
<u>Educación básica obligatoria</u> : el Estado mexicano a través de la federación, entidades federativas, distrito federal y municipios, impartirán la educación básica obligatoria: preescolar, primaria, secundaria.	Artículo 3ero, Párrafo I.
<u>Función social educativa</u> : el congreso de la unión expedirá las leyes que regulen la coordinación entre la federación, Estados y municipios, para impartir la educación.	Artículo 3, Fracción VIII.
<u>Función de seguridad pública</u> : con reserva en competencias constitucionales, la federación, Estados, distrito federal y municipios, tienen a cargo brindar seguridad pública.	Artículo 21, Párrafo VI.
<u>Sistema nacional de seguridad pública</u> : la federación, Estados, distrito federal, y municipios, de forma coordinada establecerán un sistema nacional de seguridad pública.	Artículo 21, Párrafo VII.
<u>Capacidad para adquirir y poseer bienes raíces</u> : los Estados, el distrito federal y los municipios, tienen plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces necesarios para proporcionar servicios públicos.	Artículo 27, Fracción VI.
<u>Obligación de los mexicanos</u> : los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos	Artículo 31, Fracción IV.

públicos, de la federación, Estados, distrito federal y municipios, en cual establezcan su residencia y según lo dispuesto por las leyes respectivas.	
<u>Obligación de los mexicanos</u> : formar parte del concejo del municipio, desempeñar funciones electorales y de jurado, en que resida.	Artículo 36, Fracción V.
<u>Facultad del Congreso de la Unión</u> : para expedir leyes que establezcan bases de coordinación entre federación, Estados, distrito federal y municipios, en materia de seguridad pública, así como la estructura y funcionamiento de las instituciones que cumplan ese cometido en el ámbito federal.	Artículo 73, Fracción XXIII.
<u>Facultad del Congreso de la Unión</u> : para expedir leyes que tengan por objeto distribuir la función social educativa entre la federación, Estados y municipios.	Artículo 73, Fracción XXV.
<u>Facultad del Congreso de la Unión</u> : el congreso de la unión tiene facultad para establecer contribuciones especiales, de las cuales, los Estados tendrán participación en el rendimiento de estas. Las legislaturas locales determinarán el porcentaje de participación sobre esas contribuciones especiales para el municipio.	Artículo 73, Fracción XIX, Numeral 5, Inciso G, Párrafo II.
<u>Facultades del Congreso de la Unión</u> : para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, Estados y municipios, en materia de asentamientos humanos para beneficio de la sociedad y en aprovechamiento de los recursos naturales.	Artículo 73, Fracción XIX-C.
<u>Facultad del Congreso de la Unión</u> : para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, Estados y municipios, según sus	Artículo 73, Fracción XIX-G.

competencias, en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico.	
<u>Facultad del Congreso de la Unión:</u> para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, Estados y municipios, en materia de protección civil.	Artículo 73, Fracción XIX-I.
<u>Facultad del Congreso de la Unión:</u> para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, Estados, municipios, sector social y privado, en materia de deporte.	Artículo 73, Fracción XIX-J.
<u>Facultad del Congreso de la Unión:</u> para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, Estados, municipios, sector social y privado, en materia de turismo.	Artículo 73, Fracción XIX-K.
<u>Facultad del Congreso de la Unión:</u> para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, Estados, municipios, sector social y privado, en materia de pesca y acuicultura.	Artículo 73, Fracción XIX-L.
<u>Facultad de la entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados:</u> para fiscalizar los recursos federales que ejerzan los municipios.	Artículo 79, Fracción I, Párrafo II.
<u>Facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:</u> de conocer y resolver las controversias constitucionales entre: I., b): la federación y el municipio; I., f): el distrito federal y un municipio; I., g): dos municipios de diversos Estados; I., j): un Estado y uno de sus municipios. Párrafo segundo: sobre la declaración de invalidez de una controversia que resuelva la suprema corte con	Artículo 105, I inciso b); I inciso f); I inciso g); I inciso j) y Párrafo II.

ocho votos de menos, hecha la impugnación por la federación o los Estados sobre disposiciones generales del municipio.	
<u>Obligación de los congresos locales:</u> para precisar en su constitución local el carácter de quienes sean servidores públicos del municipio.	Artículo 108, Párrafo IV.
<u>Facultad de convenir del municipio:</u> cuando el desarrollo económico y social lo requiera, se podrán celebrar convenios entre el Estado y el municipio.	Artículo 116, Párrafo último.
<u>Prohibición para el municipio:</u> de contraer obligaciones o empréstitos que no contemplen las bases que las legislaturas locales hayan establecido en una ley.	Artículo 117, Fracción VIII, Párrafo segundo.
<u>De la institución policial municipal:</u> sus miembros podrán ser removidos por no cumplir con los requisitos que las leyes establecen.	Artículo 123, Fracción XIII, Párrafo tercero.
<u>Facultad y responsabilidad del municipio en materia religiosa:</u> para cumplir, hacer cumplir y respetar la libertad de ministerio de culto y la no intromisión de ministros de cultos en el gobierno de México.	Artículo 130, Párrafo último.

C) Atribuciones del Municipio según la Constitución.

Ya que hemos desglosado los diversos artículos constitucionales, que en parte de su texto regulan al municipio, avanzaremos a desentrañar las facultades del municipio que se encuentran establecidas en el artículo 115 constitucional:

I) El gobierno del municipio estará a cargo de un ayuntamiento, compuesto por un alcalde, síndico y regidores;

II) Es investido de personalidad jurídica propia y patrimonio propio conforme a la ley;

III) La expedición, a cargo del ayuntamiento, de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal;

IV) Proporcionar y/o coordinar, con otros municipios y/o entidades federativas, los servicios públicos de: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, su tratamiento y disposición, b) alumbrado público, c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques, jardines y su equipamiento, h) seguridad pública, en términos del artículo 21 constitucional, i) las que determinen las legislaturas locales según las características naturales y el poder financiero que tenga el municipio;

V) Administrar libremente su hacienda, a cargo del ayuntamiento, que se forme del rendimiento de sus bienes y de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura local establezca;

VI) Proponer a la legislatura local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo;

VII) En términos de las leyes federales y estatales: a) formular, aprobar y administrar la zonificación, y planes de desarrollo municipal, b) crear y administrar sus reservas territoriales, c) elaboración de plan de desarrollo regional, d) dentro de su competencia, autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, e) intervenir en la regularización de la tenencia de tierra urbana, f) permitir construcciones mediante el otorgamiento de usos y licencias, g) participar en creación, administración, programas, de zonas de reservas ecológicas, h) intervenir para la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando afecten su rubro competencial territorial, i) convenir para administrar y custodiar zonas federales, j) expedir reglamentos y disposiciones administrativas que tengan por objeto cumplir el párrafo tercero del artículo 27 constitucional;

VIII) Propiciar el desarrollo, de manera planeada y regulada en coordinación con la federación y Estado respectivo, de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas y que formen una continuidad demográfica;

IX) Contar con policía propia llamada municipal, la que estará a cargo del alcalde y en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público, lo será a cargo del gobernador del Estado.

CAPITULO III CREACIÓN Y FUSIÓN DE MUNICIPIOS.

1. La realidad actual del municipio en México.

Actualmente existen 2436 municipios¹ ubicados dentro de las 31 entidades federativas de la República Mexicana; lo que representa que el elemento territorio del municipio mexicano se distribuye de la siguiente manera:

ESTADO	MUNICIPIOS	ESTADO	MUNICIPIOS
Aguascalientes	11	Nayarit	20
Baja California	5	Nuevo León	51
Baja California Sur	5	Oaxaca,	570
Campeche	11	Puebla	217
Coahuila	38	Querétaro	18
Colima	10	Quintana Roo	8
Chiapas	118	San Luis Potosí	58
Chihuahua	67	Sinaloa	18
Durango	39	Sonora	72
Guanajuato	46	Tabasco	17
Guerrero	79	Tamaulipas	43
Hidalgo	84	Tlaxcala	60
Jalisco	124	Veracruz	212
México	125	Yucatán	106
Michoacán	113	Zacatecas	58
Morelos	33	TOTAL	2436

Los gobiernos de los municipios, que constitucionalmente se ejerce a través de los ayuntamientos, enfrentan actualmente problemas sociales de rezago en materia de educación, empleo, así como la constante desigualdad en nivel de vida de la población indígena de los demás mexicanos. El elemento población que forma parte del municipio refleja hambre, tristeza, ausencia de proyectos,

¹ Dato obtenido de la obra: Rendón Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 515.

lamentables condiciones en vivienda. Innecesario recorrer y conocer gran parte del territorio mexicano para poder comprender las circunstancias que enfrentan, en perjuicio, el porvenir de la mayoría de los habitantes en cada entidad federativa.

De los viajes que he realizado al interior de la República, me perdura el recuerdo de aquella señora provinciana de edad mayor que cargaba sobre su espalda los lazos que sostenían cubetas de agua, recorriendo grandes distancias para poder abastecer a su familia del vital líquido. No es cuestión de convencer al lector de lo anterior, es tema toral que deontológicamente ocupa a todos los que queremos a este país.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) vierte en sus estadísticas información interesante, lamentablemente en algunos rubros su última actualización es del año 2000:

a) Educación²: en el año 2000, por cada 100 personas, 10 no habían cursado algún año escolar de educación primaria; el promedio de escolaridad a nivel nacional es de 1er año de secundaria; la entidad federativa con más déficit educativo es Chiapas con apenas 5to año de primaria; el 90% de la población mexicana sabe leer y escribir.

b) Emigrantes³ (personas nacidas en la entidad que ya no residen en ella): - las primeras cinco entidades con mayor índice, en el año 2000 y en orden de prelación- Veracruz con 1,350,282 personas; Michoacán con 909,120 personas; Puebla con 884,670 personas; Oaxaca con 843,317 personas; Jalisco con 726,021 personas.

c) Seguridad Social:⁴ en el año 2000, 40 de cada 100 mexicanos declararon tener acceso a los servicios médicos que brindan las instituciones de seguridad social; las entidades federativas de la parte norte de la república son los más favorecidos en empleo formal, mientras que los de la parte sur sólo alcanzan la

² Fuente de datos: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (consulta en INTERNET: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/100historia/epobla06.asp?s=est&c=991), México, 18/5/06, 2:32 p.m.

³ *Ibidem* (consulta en INTERNET: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro_poblacion.asp?c=2343) México, 18/05/06, 2:57 p.m.

quinta parte de la población total; el 56% de la población menor de 6 años, fue cuidada por familiares mientras sus padres trabajaban.

d) Indígenas:⁵ en el año 2000, se tuvo el registro de más de 6 millones de indígenas; las lenguas con mayor número de hablantes fueron, el náhuatl (con 1.4 millones de personas), el maya (con 800 mil personas), el zapoteco (con 450 mil personas), el mixteco (445 mil personas) y el tzotzil (con 298 mil personas); son la población socialmente más desfavorable; su promedio de escolaridad es de 4to año de primaria.

Es necesario advertir que el número de población total registrado para el 2005 es de 103,088,021⁶; lo que seguramente se reflejará también en los porcentajes con relación a los rubros anteriormente advertidos.

El tercer elemento del municipio que es el gobierno ejercido por el ayuntamiento, ha sido materia para diversos proyectos de reformas. Después de la última reforma municipal en el año 2001, se han manifestado dos ideas importantes al tema: a) la propuesta de reformar el párrafo II de la fracción I del artículo 115 constitucional, para establecer la reelección de los miembros del ayuntamiento⁷ y, b) la propuesta de reformar las fracciones I, II, y VII, del artículo 115 constitucional, para establecer la elección de los regidores por distrito, legitimando su encargo mediante voto popular; y que las decisiones de los ayuntamientos sean tomadas por la votación de los regidores mientras que el alcalde y el síndico solamente tengan el derecho de voz y en los casos de empate, el alcalde el derecho de voto.⁸

⁴ *Ibidem* (consulta en INTERNET: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro_segsoc.asp?c=1872) México, 18/05/06, 4:15 p.m.

⁵ *Ibidem* (consulta en INTERNET: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro_lengua.asp?c=2397) México, 18/05/06, 4:41 p.m.

⁶ *Ibidem* (consulta en INTERNET: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob106&c=6687>), México, 2/06/06, 8:37 p.m.

⁷ Iniciativa de reforma al párrafo II, de la fracción I, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Marcos Pérez Esquer, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en la sesión del lunes 9 de Abril de 2001. Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal.

⁸ Iniciativa de reformas a las fracciones I, II y VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Diputada Gabriela Cuevas Barrón, del grupo parlamentario

2. Función y Estructura del Municipio Mexicano.

La república mexicana se integra por 31 entidades federativas y un distrito federal. Acto seguido, las entidades federativas se conforman por municipios, gobernados por ayuntamientos; es así como resultan los siguientes órdenes de gobierno: Federación, Estados, Municipios.

El ayuntamiento del municipio es un órgano colegiado conformado por un presidente municipal o alcalde, uno o más síndicos y por uno o más regidores. Para la población, el ayuntamiento representa su autoridad más cercana e inmediata, por lo que la interacción que pueda surgir de la relación gobernante-gobernado implica de sobremanera, el avance de una sociedad comprometida con su gobierno y de un gobierno pendiente de su sociedad, obligado siempre de atender sus necesidades.

Cuando los integrantes del ayuntamiento se reúnen en sesión, se denomina calbido. Los acuerdos que se tomen en la sesión, deben ser ejecutados por el presidente municipal. Las sesiones tienen el carácter de ordinarias, cuando se realizan conforme el calendario programado, generalmente y en la realidad actual, son una vez al mes y en ella se atienden los asuntos comunes de la administración del municipio, verbigracia: informe del avance de la administración municipal en materia de alumbrado público; de carácter extraordinarias, por convocatoria del presidente municipal o por las dos terceras partes del ayuntamiento, en carácter de urgente y para resolver asuntos específicos, verbigracia: desastres a casas, calles, avenidas, por intensas lluvias; de carácter solemne, para instalar el gobierno del ayuntamiento, para conocer el informe del presidente municipal, para recibir al presidente de la república mexicana, el gobernador de la entidad y visitantes distinguidos.

El ayuntamiento con objeto de mejorar la administración municipal, cuenta con comisiones encargadas de desarrollar materias específicas; la creación de

del Partido Acción Nacional, en la sesión del martes 19 de Marzo de 2002. Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal.

cada una de las comisiones tiene su fundamento en la ley orgánica municipal que expida el congreso local. Si se quiere ver, podemos semejarlas a las comisiones del congreso de la unión, encargadas de conocer asuntos en materia ambiental, seguridad pública, indígena. Obvio es, que las comisiones municipales encabezadas por regidores y/o síndicos, observarán en todo momento el principio de legalidad, para hacer todo aquello que expresamente están facultadas, con fundamento en las constitución política general, en la constitución local y las leyes que emanen del congreso local, como las leyes orgánicas municipales.

El presidente municipal tiene las funciones de: participar con derecho de voz y voto en las sesiones de cabildo, presidiéndolas; planear, organizar, integrar, dirigir, controlar, los acuerdos tomados por el ayuntamiento; hacer cumplir el estado de derecho, dentro del municipio, con la entidad federativa y con la federación; informar a la población y al ayuntamiento de la situación del avance de su gobierno, como los planes para cumplir lo que no se ha logrado; acercar a la población con el gobierno, con objeto de fomentar la participación ciudadana que esté bien informada de lo que sucede en su entorno; promover el desarrollo integral del municipio en su territorio, población y gobierno; nombrar a los funcionarios que le corresponden según las disposiciones reglamentarias municipales.

El síndico municipal tiene las funciones de: participar con derecho de voz y voto en las sesiones de cabildo; coordinar y vigilar la hacienda municipal, en su aspecto de recaudación así como su manejo para la correcta aplicación de fondos públicos; desempeñar las funciones que le encomiende el ayuntamiento; observar y procurar el estado de derecho del gobierno municipal e informar de cualquier situación ilegal al ayuntamiento; representar al municipio en litis de pleitos y cobrazas. En la cotidianeidad y en términos coloquiales, el síndico se distingue por tener la calidad de vigilante de los fondos municipales y de ser el abogado del Municipio.

El regidor municipal tiene las funciones de: participar con derecho de voz y voto en las sesiones de cabildo; desempeñar las comisiones que le

encomiende el ayuntamiento, esto es, será el encargado de vigilar que la administración municipal cumpla en un rubro determinado; promover la formulación de modificaciones a los reglamentos relacionados con la administración municipal; observar y procurar el estado de derecho del gobierno municipal; suplir al presidente municipal ante su falta temporal. En la cotidianeidad y en términos coloquiales, el regidor se distingue por coordinar y proporcionar los servicios públicos del municipio.

La organización de la administración municipal, se integra y se concatena por departamentos municipales, instituciones por las cuales se auxilia el ayuntamiento, caso similar al apoyo que recibe el poder ejecutivo federal a través de sus secretarías de Estado; la diferencia es que las primeras atañen al ámbito municipal y éstas últimas al ámbito federal.

Reynaldo Robles Martínez proporciona un ejemplo de departamentos: "...la Ley Orgánica de Coahuila, que dispone que para el despacho de los asuntos de Administración Pública Municipal el Presidente se auxiliará por lo menos de las siguientes dependencias: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Departamento de Planificación, Urbanización y Obras Públicas, Departamentos de Policía y Tránsito Municipal."⁹

En cada entidad federativa, se establece el número y nominación de los departamentos necesarios para su administración municipal, por ello cada Estado es una situación diferente y no se puede tener un consenso general de la organización de la administración en el ámbito local.

Los departamentos municipales y el ayuntamiento necesitan de bienes muebles e inmuebles para desempeñar su gobierno: los bienes utilizados interna y administrativamente por el ayuntamiento son de dominio privado, verbigracia: la construcción donde se ubica la oficina del presidente municipal y sus bolígrafos; los bienes a los que todo gobernado tiene derecho de utilizar como satisfactor social se denominan de dominio público, verbigracia: calles, parques, jardines, quioscos.

El ayuntamiento como es sabido, se rige por la Constitución General, la Constitución Local y las Leyes que emanen del Congreso Local en materia municipal, sin embargo, está facultado para expedir su bando de policía y buen gobierno así como de disposiciones reglamentarias.

El bando de policía y buen gobierno constituye la principal norma del municipio, es el conjunto de normas administrativas que planea, organiza y estructura la integración y funcionamiento del ayuntamiento en su interior como al exterior con sus gobernados. “La palabra *Bando* deriva del verbo *Bandir*, que a su vez se origina del vocablo visigodo *Badwjan*, que significa pregonar o hacer público algo.”¹⁰ Regula temas, entre otros: la división política del territorio municipal; regulación de habitantes, vecinos y ciudadanía; órganos de gobierno; servicios públicos, hacienda municipal; protección ecológica; sanciones para hipótesis que no observen el reglamento.

A más del bando municipal, existen diversos reglamentos que definen ampliamente rubros de administración del municipio con objeto de desglosar un sistema normativo eficiente, claro y práctico. Los temas pueden coincidir con el bando, no obstante, la finalidad del reglamento que coincida, será ampliar y agotar las mínimas hipótesis enmarcadas en cada norma del respectivo. Oportuno recordar que la aprobación, modificación y vigencia de los diversos ordenamientos son establecidos por el ayuntamiento, en sesión de cabildo ordinaria o extraordinaria.

Otro ordenamiento cuya expedición depende del ayuntamiento son las ordenanzas. “A su vez, el término de *Ordenanzas*, se deriva del vocablo latino *Ordo*, *Ordonis*, que significa poner orden a las cosas, jurídicamente se entiende por ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado que se destinan a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas.”¹¹ De lo anterior, Carlos F. Quintana Roldán también

⁹ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 325.

¹⁰ Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 315.

¹¹ *Ídem* y p. 316.

expone que esta figura jurídica ha caído en desuso, a lo que agrega lo siguiente: “Si bien en el artículo 115 no se mencionan en forma expresa las ordenanzas, múltiples legislaturas estatales lo contemplan, atribuyendo la facultad de dictarlas a los ayuntamientos.”¹²

Los reglamentos constituyen otro de los ordenamientos que el ayuntamiento está facultado para expedir. Las materias que regulan son diversas, entre otros ejemplos tenemos: estructura y organización del ayuntamiento; referentes a servicios públicos; zonificación, planeación y desarrollo urbano; protección al ambiente y ecología; participación y colaboración ciudadana.¹³

Por último, dentro de los ordenamientos cuya expedición es facultad del ayuntamiento, son las circulares: órdenes que se dirigen a los servidores públicos del gobierno del ayuntamiento para el tratamiento de un asunto en específico. Salvador Valencia Carmona, nos da un claro ejemplo de una circular: “Las circulares y las disposiciones generales a que alude la norma constitucional sirven a los municipios para llevar en detalle y a la práctica las disposiciones generales de los reglamentos. De este modo, puede señalarse de manera precisa para el comercio establecido los días en el año que tienen el carácter de feriado, los horarios en que normalmente funcionarán determinados servicios públicos o los lugares en que éstos se prestaran, las horas límite en que pueden realizar sus actividades ciertos expendio o funcionar determinados negocios.”¹⁴

De lo anteriormente explicado y para incluir el aspecto teórico del tema, Reynaldo Robles Martínez, refiere que los elementos de la administración municipal se dividen en tres: “*Elementos personales*; para integrar los órganos de la Administración encargados de realizar las actividades se requieren seres humanos a los cuales se les denomina Servidores Públicos Municipales. *Elementos materiales*; son el conjunto de bienes muebles o inmuebles

¹² Ídem.

¹³ Cfr. Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 317

¹⁴ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 176.

necesarios para realizar las actividades a cargo de la Administración Municipal. *Elementos formales*; lo constituyen los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la Administración.”¹⁵

3. Estudio de las Constituciones Locales. Creación y Fusión de Municipios.

Para poder comprender la propuesta de esta tesis, es necesario explicar el pulso jurídico existente en cada una de las entidades federativas en su constitución local y en su ley orgánica municipal¹⁶ en materia de fusión de municipios, pues en la materia de creación de municipios, todos los Estados la contemplan. A continuación revisaremos cada texto legal:

ESTADO	CONSTITUCIÓN LOCAL	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	
Aguascalientes - Constitución Política del Estado de Aguascalientes. - Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes.	Artículo 10.- La Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes, determinará los requisitos necesarios para la <i>creación</i> de Municipios.	<u>Creación de Municipio:</u> Artículo 5.- La <i>creación</i> de municipios, modificación de sus territorios, cambios de residencia de las cabeceras municipales, así como las cuestiones que se susciten sobre límites intermunicipales,	<u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.

¹⁵ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit., p. 328 y 329.

¹⁶ Fuente de Datos: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (consulta en INTERNET: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Legislacion_Basica_Local), México, 25/05/06, 5:37 pm.

		serán resueltas por el Congreso del Estado.	
<p>Baja California</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.</p> <p>- Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.</p>	<p>Artículo 27.-</p> <p>Son facultades del Congreso:</p> <p>XXVI. <i>Crear o suprimir</i> municipios, en los términos de esta Constitución, así como modificar la extensión de sus territorios, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso.</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u></p> <p>Artículo 27.-</p> <p>De la <i>Creación o Supresión</i> de Municipios.- Para la <i>creación o supresión</i> de un Municipio, el Congreso del Estado procederá de la siguiente forma:...</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u></p> <p>No lo establece.</p>
<p>Baja California Sur</p> <p>- Constitución Política del Estado de Baja California Sur.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución</p>	<p>Artículo 64.-</p> <p>Son facultades del Congreso del Estado:</p> <p>XXV. <i>Crear o suprimir</i> Municipios y reformar la división política del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los</p>	<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u></p> <p>7o.-</p> <p>La <i>creación</i>, la <i>supresión</i> y la <i>fusión</i> de Municipios, o la modificación de sus Territorios, requieren la aprobación de la Legislatura del Estado, conforme a las bases que señala la Constitución del Estado.</p>	

<p>Política del Estado de Baja California Sur.</p>	<p>Diputados; Artículo 122.- Para la <i>creación</i> de Municipios en el Estado, se requerirá la aprobación del Congreso del Estado y la concurrencia de los siguientes elementos:...</p>		
<p>Campeche</p> <p>- Constitución Política del Estado de Campeche.</p> <p>- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.</p>	<p>Artículo 54.- Son facultades del Congreso: I.- <i>Crear</i> nuevos Municipios Libres, dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:...</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 21.- La <i>creación</i> y suspensión de municipios, secciones municipales, modificación de su territorio, cambios residencia de las cabeceras municipales y las cuestiones que se susciten sobre los límites entre los municipios, serán resueltos por la Legislatura del Estado.</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>

<p>Coahuila</p> <p>-</p>		<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u></p> <p>Artículo 10.- El Congreso del Estado podrá <i>crear</i>, <i>fusionar</i> y suprimir Municipios; así como modificar su extensión territorial, con base en las reglas siguientes:...</p>	
<p>Colima</p> <p>- Constitución Política de Colima.</p> <p>- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado del Estado de Colima.</p>	<p>Artículo 33.- Son facultades del Congreso: XIX.- <i>Crear</i> municipios conforme a las bases que fija esta Constitución, cuando lo aprueben más de las dos terceras partes de los vecinos que voten en el procedimiento plebiscitario, siempre y cuando participen por lo menos el 51% de los inscritos en la lista nominal de electores respectiva;</p>	<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u></p> <p>Artículo 18.- El Congreso, por mayoría calificada, podrá <i>crear</i> y <i>fusionar</i> municipios, modificar la extensión de los mismos y cambiar la residencia de sus cabeceras de conformidad con los requisitos señalados en el presente capítulo.</p>	
<p>Chiapas</p> <p>- Constitución Política del</p>	<p>Artículo 29.- Son atribuciones del Congreso: XXVIII. <i>Crear</i> o</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u></p> <p>Artículo 12.- El congreso del</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u></p> <p>No la establece.</p>

<p>Estado de Chiapas.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.</p>	<p>suprimir municipios dentro de los ya existentes, una vez que hayan satisfecho los requisitos que la ley orgánica establece;</p>	<p>estado, tendrá la facultad de modificar su extensión territorial y la de suprimir los municipios existentes y <i>crear</i> otro en su lugar, cuando así sea conveniente al interés público y se cumplan las formalidades que establece el artículo 63 segundo y tercer párrafo de las constitución política del estado.</p>	
<p>Chihuahua</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.</p> <p>- Código Municipal para el Estado de Chihuahua.</p>	<p>Artículo 64.- Son facultades del Congreso: XII. <i>Erigir</i> nuevos municipios dentro de los límites de los existentes, así como suprimir alguno o algunos de éstos, por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, previa</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 13.- El Congreso del Estado podrá, por el voto de los dos tercios de los Diputados presentes, previa consulta mediante plebiscito a los electores residentes en los municipios de que</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>

	<p>consulta mediante plebiscito a electores residentes en los municipios de que se trate y conocidos los informes que rindieren, dentro de los términos que se les fije, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de los municipios cuyo territorio se trate.</p>	<p>se trate, <i>erigir</i> nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes y suprimir aquellos que no reúnan las condiciones legales, siendo necesario para ambos casos:...</p>	
<p>Durango</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.</p> <p>- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.</p>	<p>Artículo 55.- De las facultades del Congreso: XII.- <i>Crear</i> nuevos municipios en las circunstancias y condiciones que señala la Ley del Municipio Libre;</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 8.- El Congreso del Estado podrá decretar la <i>creación</i> de nuevo municipios conforme a los siguientes requisitos:...</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>
<p>Estado de México</p> <p>- Constitución</p>	<p>Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura: XXVI.</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 4.- La <i>creación</i> y</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>

<p>Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.</p>	<p><i>Crear</i> y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político social y económico;</p>	<p>supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado.</p>	
<p>Guanajuato</p> <p>- Constitución Política para el Estado de Guanajuato.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.</p>	<p>Artículo 63.- Son facultades del Congreso del Estado: VI.- Autorizar el cambio de residencia de las cabeceras municipales, <i>erigir nuevos Municipios</i> y formular la declaratoria de su inexistencia, siempre que fuere aprobado por el voto de las dos terceras partes de</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Increíblemente no la establece.</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>

	los Diputados y de la mayoría de los Ayuntamientos;		
<p>Guerrero</p> <p>- Constitución Política del Estado de Guerrero.</p> <p>- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.</p>	<p>Artículo 47.- Son atribuciones del Congreso del Estado: Legislar en materia de división territorial del Estado a fin de <i>crear</i>, suprimir o <i>fusionar</i> municipalidades o distritos, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades, para una mejor administración general, mediante iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo</p>	<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u></p> <p>Artículo 12.- El Congreso del Estado, podrá <i>crear</i> nuevos municipios dentro de los existentes, modificar sus límites y suprimir o <i>fusionar</i> algunos de ellos previa consulta y dictamen del Ejecutivo del Estado y conforme a los procedimientos que esta Ley establezca.</p> <p>Artículo 13.- Para la <i>creación</i> de nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, será necesario que se eleve solicitud al Congreso del Estado, en la que se demuestre que los pueblos interesados en formar el nuevo Municipio están de acuerdo en pertenecer al mismo y que al efecto se cumplan los siguientes requisitos:...</p>	
<p>Hidalgo</p> <p>- Constitución Política del</p>	<p>Artículo 118.- Para la <i>creación</i> de Municipios en la Entidad se</p>	<p><u>Creación y Fusión del Municipio:</u></p> <p>Artículo 8.- La <i>creación</i>, supresión y <i>fusión</i> de municipios o la modificación de su</p>	

<p>Estado Libre y Soberano de Hidalgo.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.</p>	<p>requiere la aprobación del Constituyente Permanente del Estado y la concurrencia de los siguientes elementos:...</p> <p>Artículo 119.- El Constituyente Permanente del Estado podrá declarar la supresión de un Municipio y la consecuente <i>fusión</i> de sus elementos, cuando en él dejen de concurrir las condiciones requeridas para su supervivencia, en los términos de las fracciones del artículo anterior.</p>	<p>territorio, requerirán la aprobación del Constituyente Permanente del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, conforme a las bases que señala la Constitución Política del mismo.</p>	
<p>Jalisco</p> <p>- Constitución Política del Estado de Jalisco.</p>	<p>Artículo 35.- Son facultades del Congreso: III. <i>Fijar la división territorial, política y administrativa</i> del Estado, así</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 7.- Siendo el municipio la base de la división territorial y la</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> Artículo 7.- Párrafo II. Podrá igualmente, el Congreso del</p>

<p>- Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.</p>	<p>como la denominación de los municipios y localidades que lo compongan;</p>	<p>comunidad fundamental de los servicios públicos, el Congreso del Estado podrá <i>constituir</i> nuevos municipios, de acuerdo con las siguientes bases:</p>	<p>Estado, declarar la extinción, o <i>fusionar</i> lo municipios, cuando no alcancen la población requerida, o no tengan capacidad sus ayuntamientos para prestar los servicios, modificando, para ello, los límites de los municipios existentes, y concediendo el derecho de audiencia a los ayuntamientos de que se trate.</p>
<p>Michoacán - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.</p>	<p>Artículo 44.- Son facultades del Congreso: IV. <i>Crear</i> municipios dentro de los límites territoriales de los existentes, lo que deberá hacerse</p>	<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u> Artículo 1º. La presente Ley regula el ejercicio de las atribuciones que corresponden a los Municipios del Estado y establece las bases para su gobierno, <i>integración</i>, organización, funcionamiento, <i>fusión</i> y división y regula el ejercicio de las funciones de</p>	

<p>- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>	<p>conforme a estas bases:...</p> <p>V. <i>Agrupar dos o más</i> municipios en uno solo, cuando a su juicio no reúnan las condiciones expresadas en la fracción anterior.</p> <p>El acuerdo debe ser aprobado por las dos terceras partes de los diputados presentes;</p>	<p>sus dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y las demás disposiciones aplicables.</p>	
<p>Morelos</p> <p>- Constitución Política de Morelos.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.</p>	<p>Artículo 40.-</p> <p>Son facultades del Congreso:</p> <p>XI. <i>Crear</i> nuevos municipios dentro de los límites de los existentes, previos los siguientes requisitos:...</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u></p> <p>Artículo 1.- Las normas contenidas en la presente Ley, son de orden público y de observancia general en el Estado de Morelos y tienen por objeto establecer las disposiciones para la integración, organización del territorio, población,</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u></p> <p>No la establece.</p>

		<p>gobierno y administración pública de los Municipios del Estado de Morelos. Tiene su fundamento en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Título Sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.</p>	
<p>Nayarit</p> <p>- Constitución del Estado de Nayarit.</p> <p>- Ley Municipal para el Estado de Nayarit.</p>	<p>Artículo 47.- Son atribuciones de la legislatura: III. <i>Crear</i> nuevas municipalidades y modificar los límites de los ya existentes, en los términos y condiciones previstos en el Código para la Administración Municipal.</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 9.- Para <i>erigir</i> nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, modificar su territorio o suprimir aquellos que no reúnan las condiciones para proveer a su existencia política, se aplicarán los</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> Artículo 21.- Los Ayuntamientos de dos o más municipios podrán solicitar al Congreso del Estado la fusión de los mismos, debiendo cumplir los siguientes requisitos:... Artículo 24.-</p>

		<p>procedimientos y reunirán los requisitos que señala la Ley de División Territorial del Estado. La resolución que emita el Congreso será inatacable</p>	<p>El Congreso del Estado podrá, por sí mismo, decretar la fusión de dos o más municipios cuando lo considere conveniente, con base en las atribuciones que le otorga la Constitución Política del Estado, debiendo consultar en todo caso a los ciudadanos de los municipios afectados.</p>
<p>Nuevo León</p> <p>- Constitución Política del Estado de Nuevo León.</p> <p>- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de</p>	<p>Artículo 63.- Corresponde al Congreso: VI.- Ordenar el <i>establecimiento</i> o supresión de Municipalidades, por el voto de la mayoría del número total de sus miembros, y dar reglas para su organización,</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 3.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Nuevo León. La Constitución Política del Estado</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>

<p>Nuevo León.</p>	<p>determinando la extensión territorial y fijando sus límites;...</p>	<p>establece el número y denominación de los municipios, así como las bases para <i>erigir</i> nuevos o modificar los existentes.</p>	
<p>Oaxaca</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p> <p>- Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.</p>	<p>Artículo 59.- Son facultades de la Legislatura: <i>Erigir</i> nuevos municipios dentro de los ya existentes, siempre que los interesados comprueben debidamente que la nueva institución contará con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo, y con una población no menor de quince mil habitantes. En este caso, la Legislatura oirá la opinión de los</p>	<p><u>Creación y Fusión del Municipio:</u></p> <p>Artículo 12.- Corresponde a la Legislatura Local la <i>creación</i>, supresión, segregación y <i>fusión</i> de municipios de acuerdo con las siguientes consideraciones:...</p>	

	ayuntamientos interesados;		
<p>Puebla</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal.</p>	<p>Artículo 57.- Son facultades del Congreso: <i>IV.- Erigir o suprimir Municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal.</i></p>	<p><u>Creación y Fusión del Municipio:</u></p> <p>Artículo 11.- Corresponde al Congreso del Estado aprobar la <i>creación</i>, modificación, <i>fusión</i> y supresión de los Municipios, así como los cambios de nombre del Municipio o de sus centros de población, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley.</p>	
<p>Querétaro</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.</p>	<p>Artículo 41.- Son facultades de la Legislatura: XIII. <i>Crear</i> nuevas municipalidades dentro de los límites de las ya existentes, siempre que tengan los elementos necesarios para poder subsistir, en los términos de esta Constitución y de la Ley</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u></p> <p>Artículo 15.- Para la <i>creación</i> de un municipio deberán satisfacerse los siguientes requisitos:...</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u></p> <p>Artículo 18.- Los ayuntamientos de dos o más municipios podrán solicitar a la Legislatura la <i>fusión</i> de los mismos, debiendo cumplir los siguientes requisitos:...</p>

	Orgánica Municipal.		
Quintana Roo - Constitución Política de Quintana Roo. - Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	Artículo 46.- Son atribuciones de la Gran Comisión: VII. Llevar a cabo estudios sobre la <i>creación</i> , suspensión y asociación de Municipios, en los términos del Capítulo III, Título Séptimo de la Constitución Política del Estado y de la Ley Orgánica Municipal;	<u>Creación y Fusión de Municipio:</u> Artículo 5.- La legislatura del Estado es la única facultada para decretar la <i>creación</i> . Cuando se dan los puestos del Artículo 132 de la Constitución del Estado, la supresión o <i>fusión</i> de un Municipio. Para cambiar los límites de los Municipios del Estado y para aprobar los convenios. Si el diferendo de límites se convierte en un asunto contencioso, la resolución le compete al Tribunal Superior de Justicia del Estado.	
San Luis Potosí - Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. - Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis	Artículo 57.- Son atribuciones del Congreso: XXVI.- Erigir, suprimir y fusionar municipios tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico, así como en su caso	<u>Creación y Fusión de Municipio:</u> Artículo 46.- Corresponde al Congreso del Estado <i>erigir, fusionar</i> o suprimir municipios y delegaciones municipales, con base en criterios de orden demográfico, político, social y económico; fijar sus límites territoriales y resolver las diferencias que se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios.	

Potosí.	consultar a la ciudadanía de los municipios interesados a través de plebiscito;		
<p>Sinaloa</p> <p>- Constitución Política del Estado de Sinaloa.</p> <p>- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.</p>	<p>Artículo 43.-</p> <p>Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:</p> <p>VII. <i>Crear</i> nuevas Municipalidades dentro de los límites de las ya existentes, siendo necesario para el efecto:...</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 2.-</p> <p>El municipio como orden de gobierno local, se <i>establece</i> con la finalidad de organizar a la comunidad asentada en su territorio en la gestión de sus intereses y ejercer las funciones y prestar los servicios que esta requiera, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Sinaloa.</p>	<p><u>Fusión del Municipio:</u></p> <p>No la establece.</p>

<p>Sonora</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.</p> <p>- Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora</p>	<p>Artículo 64.- El Congreso tendrá facultades: Párrafo XI.- Para <i>erigir</i> nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, siendo necesario, al efecto:...</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 11.- De la <i>creación</i> y supresión de municipios conocerá el Congreso del Estado, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>
<p>Tabasco</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.</p> <p>- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.</p>	<p>Artículo 36.- Son facultades del Congreso: XXXVII. <i>Crear</i> nuevos Municipios, modificar o suprimir algunos existentes, y decretar la erección de pueblos, villas y ciudades;</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 11.- La <i>creación</i> y supresión de municipios, modificación de su territorio, cambios de cabeceras municipales y problemas sobre límites intermunicipales, serán resueltos por la Legislatura del Estado.</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>
<p>Tamaulipas</p>	<p>Artículo 58.- Son facultades del</p>	<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u> Artículo 11.-</p>	

<p>- Constitución Política del Estado de Tamaulipas.</p> <p>- Código Municipal para el Estado de Tamaulipas</p>	<p>Congreso:</p> <p>LII. <i>Crear</i> nuevas Municipalidades dentro de las existentes, <i>variar</i> sus límites y <i>suprimir</i> alguna o alguna de ellas;</p>	<p>El Congreso, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá <i>crear</i> nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, modificar sus límites y suprimir o <i>fusionar</i> algunos de ellos, previa consulta y dictamen del Ejecutivo del Estado. Para que pueda <i>crearse</i> un nuevo Municipio deberán satisfacerse los siguientes requisitos:...</p>	
<p>Tlaxcala</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.</p> <p>- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.</p>	<p>Artículo 21.- Párrafo I. Para <i>constituir</i> un Municipio, se requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos:...</p>	<p><u>Creación de Municipio:</u> Artículo 3.- La presente ley determina la estructura, la organización y el funcionamiento de los municipios en el Estado, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.</p>	<p><u>Fusión de Municipio:</u> No la establece.</p>
<p>Veracruz</p> <p>- Constitución Política del</p>	<p>Artículo 3.- El territorio del Estado se dividirá en municipios, sin</p>	<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u> Artículo 5.- El Congreso del Estado podrá <i>crear</i>, <i>suprimir</i> o <i>fusionar</i> municipios, así</p>	

<p>Estado de Veracruz.</p> <p>- Ley del Municipio Libre del Estado de Veracruz.</p>	<p>perjuicio de las divisiones que, por razones de orden, establezcan las leyes orgánicas y reglamentarias de los distintos ramos de la administración. La Ley fijará el mínimo de la población y los demás requisitos necesarios para <i>erigir</i> nuevos municipios.</p>	<p>como modificar su extensión, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, escuchando previamente la opinión del Gobernador del Estado y del Ayuntamiento o los Ayuntamientos de los municipios interesados.</p>
<p>Yucatán</p> <p>- Constitución Política del Estado de Yucatán.</p> <p>- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán.</p>	<p>Artículo 81.- La Ley de la materia establecerá los requisitos para la <i>creación</i> y <i>fusión</i> de municipios, modificación de su territorio, cambios de cabeceras municipales, los que serán resueltos por la Legislatura del Estado, en los términos del</p>	<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u></p> <p>Artículo 14.- Corresponde a la Legislatura del Estado, mediante Decreto, la <i>creación</i> y <i>fusión</i> de Municipios, con el voto de las tres cuartas partes de la totalidad de los diputados.</p> <p>En todo caso se escuchará previamente, la opinión del Gobernador del Estado y los Ayuntamientos afectados.</p> <p>La opinión de los Municipios afectados se formará con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los Ayuntamientos.</p> <p>La <i>Fusión</i> procederá previa solicitud</p>

	<p>Artículo 30 de esta Constitución la que emitirá su resolución al respecto. El reconocimiento de nuevos centros de población y declaración de desaparición de localidades del Municipio, serán facultades del Ayuntamiento.</p>	<p>de los Municipios, que satisfaga los requisitos de este párrafo.</p>
<p>Zacatecas</p> <p>- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.</p> <p>- Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas.</p>	<p>Artículo 65.- Son facultades y obligaciones de las legislaturas: XVIII. <i>Eriger</i>, suprimir o <i>fusionar</i> Municipios y Congregaciones municipales; resolver sobre incorporaciones o límites de un Municipio con otro, con arreglo a la presente Constitución;</p>	<p><u>Creación y Fusión de Municipio:</u> Artículo 6.- La facultad de <i>eriger</i>, suprimir o <i>fusionar</i> Municipios y congregaciones municipales compete a la Legislatura, de conformidad a las prescripciones previstas en la Constitución Política del Estado, y esta ley.</p>

De lo anterior, podemos observar la tendencia de las entidades de la república por incluir en el texto de su ley orgánica municipal la figura de fusión de municipio como un avance significativo, pues recordemos que uno de los objetivos de su fusión es eliminar las carencias de satisfactores sociales especialmente en servicios públicos.

A guisa de corolario, los Estados que incluyen esta figura son: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas; sumando un total de diecisiete Estados. Y los que no la incluyen son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala; sumando un total de catorce Estados.

La fusión del municipio ha cobrado fuerza y desafortunadamente para algunos analistas resulta todavía iluso pensar en ella, sin embargo, el objeto de fusionar municipios va más allá de intereses políticos o de partido que la quieran impedir, busca conocer y resolver el tema de las carencias de benefactores que sufren cotidianamente, en su nivel de vida, la mayoría de los habitantes de nuestro país. Avanzado con reformas estructurales referentes a la existencia del municipio, nos dará la pauta para avanzar a la tan ansiada autonomía municipal.

4. Conocimiento del Derecho Comparado.

En la República de Argentina existen tres órdenes de gobierno; Federación, Provincia, Municipio; en la *Constitución de la Nación de Argentina* se establece, el principio constitucional para cada Provincia, o sea, para cada entidad que conforma ese país. Es así como es su texto legal constitucional encontramos su fundamento: “Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y

regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico, y financiero.”¹⁷

La capacidad de cada provincia de erigir su propia constitución proyecta trazos de una real autonomía municipal, un reconocimiento absoluto de su calidad de orden de gobierno (diferente a México porque en nuestro país se promulgan leyes orgánicas municipales) y capaz de crear sus propias instituciones para la función que realiza.

Por lo que respecta a la creación y fusión del municipio, entonces, se instituye en la constitución provincial, según sea el caso, pues en la constitución general no se establece. El tema de la creación por obvias razones la encontramos en todas las constituciones provinciales, sin embargo, la fusión del municipio solamente en algunas provincias como Córdoba,¹⁸ Chubut;¹⁹ por el contrario, una de las provincias que no la contempla es Buenos Aires.

En México, el precursor que ha pugnado por una constitución para el municipio es el jurista Jorge Carlos Adame García, de quien traemos sus palabras: “1. La Constitución municipal es un todo completo en los aspectos del municipio (no sólo de las comunidades indígenas), comprendiendo toda su organización: gobierno, administración, población y territorio, en lo jurídico, político, social, cultural y, visto el municipio como un verdadero orden de gobierno y no como un nivel técnico-administrativo-burocrático más.”²⁰

Para la República de Chile los órdenes de gobierno son: Región, Provincias, Comunas; en la *Constitución Política de la República de Chile* se establece la forma de creación y fusión de municipio pero con un distintivo nominal, es decir, para aquél país se utiliza el término comuna (que

¹⁷ *Constitución de la Nación Argentina* (consulta en INTERNET <http://infoleg.mecon.gov.ar/constituciones/ConstitucionNacional.htm>), México, 30/05/06, 7:38 p.m.

¹⁸ *Constitución de la Provincia de Córdoba, Argentina* (consulta en INTERNET <http://infoleg.mecon.gov.ar/constituciones/ConstituciondeCordoba.htm>), México, 30/05/06 7:39 p.m.

¹⁹ *Constitución de la Provincia de Chubut, Argentina* (consulta en INTERNET <http://www.sup-trib-delsur.gov.ar/sup-trib-delsur/cbconst2.htm#ARTICULO%20224>), México, 30/05/06 7:40 p.m.

²⁰ Adame García, Jorge Carlos. *Constitución Municipal* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/35.pdf>), México, 31/05/06, 11:37 a.m.; p. 660.

homologándolo a nuestro país significaría: población de un municipio) que se gobierna por una municipalidad. La comuna se puede fusionar y al fusionar ésta seguramente se fusionará su gobierno, o sea, su comuna, leamos su fundamento:

“Art. 107. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.

Art. 109. La ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración transitoria de las comunas que se creen, el procedimiento de instalación de las nuevas municipalidades, de traspaso del personal municipal y de los servicios y los resguardos necesarios para cautelar el uso y disposición de los bienes que se encuentren situados en los territorios de las nuevas comunas.

Asimismo, la ley orgánica constitucional de municipalidades establecerá los procedimientos que deberán observarse en caso de supresión o fusión de una o más comunas.”²¹

De lo anterior, rescatamos que a diferencia de Argentina, en éste país no existen las constituciones para cada provincia, existe una ley orgánica constitucional de municipalidades que regula para todas las comunas, aprobada por el congreso de Chile y que servirá para establecer las formas y términos de creación y fusión de comunas. En estricto sentido, la constitución maneja erróneamente el concepto de municipalidad, ya que para éste texto legal significa el gobierno de la comuna, y recordemos que el término municipalidad proviene de municipio que se compone por tres elementos: territorio, población y gobierno. Necesariamente hay que distinguir estos conceptos, y si se quiere, adoptemos la correcta aplicación que se utiliza en nuestro país: el concepto de ayuntamiento que gobierna a la población (comuna para la República de Chile), a más del territorio donde se ubica el municipio.

²¹ *Constitución Política de la República de Chile* (consulta en INTERNET: <http://colegioabogados.org/constitucionchile.html>), México, 31/05/06, 12:21 p.m.

La República de Paraguay organiza su Estado en tres órdenes de gobierno: Departamentos, Municipios, Distritos; la *Constitución de la República de Paraguay* establece la creación y fusión de municipios en términos ordenados por la ley, *Ley Orgánica Municipal*, la que regirá para los municipios de todas las provincias. Por lo anterior, entendemos la carencia de una autonomía gubernamental municipal que existe en este país, por la facultad concedida al congreso general para la expedición de una ley en materia municipal que lo estructura y organiza (debiendo ser para el poder legislativo de la provincia). El fundamento legal es:

“Artículo 159. DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS.

La creación, la fusión o la modificación de los departamentos y sus capitales, los municipios y los distritos, en sus casos, serán determinadas por la ley, atendiendo a las condiciones socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas de los mismos.”²²

A diferencia de Argentina y Chile, en es este país se denominan departamentos en lugar de provincias; en el texto constitucional de Paraguay se regula la creación y fusión de municipios de manera expresa y no lo delega a un ley local como sucede en aquellos países y en el nuestro.

Por razones trascendentales, estudiadas y comentadas, analizaremos al país europeo España. A diferencia de Argentina, Chile, Paraguay y México con gobiernos republicanos, la forma de gobierno español es una monarquía parlamentaria, esto es, el jefe de gobierno es a cargo de un ministro y el jefe de Estado es a cargo del rey, mientras que en aquellos países, el jefe de Estado y de gobierno es el presidente de la república. No obstante lo anterior, el municipio español existe, sus órdenes de gobierno son: Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios.

Las comunidades autónomas se integran por las provincias y éstas, a su vez, por municipios. La facultad de poder establecer la creación o fusión del municipio corresponde al órgano competente para legislar de todas y cada una

²² *Constitución de la República de Paraguay* (consulta en INTERNET: http://www.senado.gov.py/constitucion_nacional.php), México, 31/05/06, 1:50 p.m.

de las provincias. Digo órgano competente por motivos de distinción nominal que las provincias establecen para su función legislativa, verbigracia: junta, parlamento, consejo, asamblea, etc. Recordemos que el órgano competente a nivel nacional español son las Cortes Generales.

El fundamento constitucional para regular el municipio español es:

“Artículo 137.

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 141. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica...”²³

Podría dudarse acerca de la existencia de una ley que contemplara la fusión del municipio en España, pues el tema de la creación ciertamente se encuentra regulado para todos los municipios, sin embargo, existe esa ley y para ejemplificarlo: en la comunidad autónoma Cataluña (que se integra por las provincias: Barcelona, Gerona, Lérida, Tarragona) los municipios se regulan por la *Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña*; en su texto legal encontramos la creación y fusión del municipio:

“Artículo 12. Alteración.

12.1 El término municipal puede ser alterado:

- a. Por agregación total de un municipio o diversos municipios a otro limítrofe, al cual se incorporan.
- b. Por fusión de dos, o más, municipios limítrofes para construir un nuevo.
- c. Por segregación de parte de un municipio o de diversos municipios para construir uno independiente.

²³ *Constitución Española* (consulta en INTERNET: http://www.congreso.es/funciones/constitucion/const_espa_texto.doc), México, 31/05/06, 2:15 p.m.

d. Por segregación de parte de un municipio o de diversos municipios para agregarse a otro.”²⁴

La fusión del municipio es un tema trascendente para la realidad jurídica y política de los países que hemos expuesto, si estudiáramos los ordenamientos legales de los países de los cinco continentes, en algunos casos, la encontraríamos regulada. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se debiera contar con un párrafo en el artículo 115 (que regula al municipio), que nos invoque el principio de creación y de fusión, porque el en municipio mexicano se descansa la columna gubernamental de la autoridad más cercana a los habitantes de las entidades federativas de la república, sin embargo, no es así, actualmente se establece en la mayoría de las constituciones locales.

5. Adición al Art. 115, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A) Exposición de Motivos.

El municipio mexicano ha vivido a través de su historia daños profundos para su evolución. Durante el siglo XIX, las constituciones centrales imponían autoridades intermedias que en calidad de jefes y espías serviles al gobernador perjudicaban la libre administración del ayuntamiento. Siendo tema toral el municipio, también fue olvidado por las constituciones llamadas liberales, dejando a voluntad del Estado la estructura y organización del municipio, y otro de los casos, apenas lo mencionaban, es decir, no hubo el asentamiento de bases generales. Venustiano Carranza quien fuera el gran jurista constitucionalista en su ley *Municipio Libre* de fecha 26 de Diciembre de 1914 instituye las bases del municipio libre para nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 Febrero de 1917.

Numerosas reformas al artículo 115 han trazado gradualmente el sendero de la libertad municipal acompañada de una autonomía política, económica,

²⁴ *Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, España* (consulta en INTERNET: http://www.juridicas.com/base_datos/CAA/ca-dleg2-2003.t2.html), México, 31/05/06, 4:27 p.m.

administrativa; sin embargo, en la actualidad todavía se reflejan carencias de reformas.

Bien lo dijera el jurista Eduardo López Sosa, dedicado al estudio de la vida municipal:

“El municipio mexicano, desde la promulgación de la constitución de 1917 ha pretendido ser la base de nuestro sistema político, así como fortalecerlo con las diferentes reformas al artículo 115; mucho se ha avanzado, sería injusto no reconocerlo, sin embargo, en la doctrina y sobre todo en la praxis, al municipio, mucho se le ha soslayado, se requiere que en las discusiones y en las agendas sobre municipalismo, se incorporen las convicciones, la ideología, las tesis y los principios básicos inscritos del sistema político mexicano, pues son como señala Carlos Schmitt: “Las decisiones fundamentales que se contienen en nuestra constitución”.²⁵

La vida municipal es la vida de la mayoría de los mexicanos, olvidada y con muchas carencias cuya población, pareciera, solamente sirve para elecciones de aquellos partidos políticos que detentan el poder. Recordemos las palabras del jurista Ignacio Burgoa Orihuela: “El municipio ha sido considerado como la célula primaria y básica del sistema democrático, en cuanto que, sin ella no funcionase este sistema, toda la forma de gobierno que lo haya adoptado se encontraría viciada *ab-origine*.”²⁶

Es oportuno mencionar la omisión que se hace en la constitución general de la república respecto del principio de creación y de la fusión del municipio. Puede argumentarse la inexistencia de tierra para crear municipios, pues la que existe ya está dividida políticamente, ello no implica que no puedan crearse más municipios, pues si estudiamos las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales, comprenderemos que pueden crearse al dividir uno o varios de los municipios existentes de una entidad federativa, esto es, el surgimiento de entre los existentes, un nuevo municipio. Verbigracia de lo anterior:

²⁵ López Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. Op. Cit., p. 222.

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 931.

el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática nos proporciona la información de los municipios creados del año 2000 a 2005.²⁷

Estado	Municipio - Cabecera Municipal	Fecha de entrada en vigor.	Municipio del cual se segregó.
Guerrero.	1) Marquelia - Marquelia. 2) Cochoapa el grande - Cochoapa el grande. 3) José Joaquín de herrera - Hueycantenango. 4) Juchitán - Juchitán. 5) Lliatenco - Lliatenco.	1) 12/05/02. 2) 13/06/03. 3) 13/06/03. 4) 07/06/05. 5) 25/11/05.	1) Azoyú, Cuajinicuilapa. 2) Metlatónoc. 3) Azoyú. 4) Malinaltepec, San Luis Acatlán. 5) Malinaltepec, San Luis Acatlán.
México.	1) Luvianos - Villa Luvianos. 2) San José del Rincón – San José del Rincón Centro. 3) Tonanitla – Santa María Tonanitla.	1) 01/01/03. 2) 01/01/03. 3) 03/12/03.	1) Tejupilco. 2) San Felipe del Progreso. 3) Jaltenco.
Veracruz de Ignacio de la Llave.	1) San Rafael – San Rafael. 2) Santiago Sochiapan – Santiago Sochiapan.	1) 01/01/04. 2) 01/01/04.	1) Martínez de la Torre. 2) Playa Vicente.
Zacatecas.	Santa María de la Paz – Santa María de la Paz.	17/11/04.	Apozol, Atolinga, Benito Juárez, Jalpa, Juchipila, Tepechitlán y Teúl

²⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (consulta en INTERNET:
<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/municipios.asp>), México,
14/06/06, 3:01 p.m.

			de González Ortega.
--	--	--	------------------------

La fusión del municipio no es ocurrencia propia ni cuestión desmesurada, es un tema que se posiciona cada vez más en las leyes orgánicas municipales de los Estados de la república. Diecisiete de los treinta y un Estados contemplan en su ley orgánica municipal el principio de la fusión del municipio; es fecha que no ha sucedido alguna fusión de municipio en México, lo que sí, es la inclusión de esta importante forma política municipal en las leyes locales.

El resultado de esta adición en el texto de nuestra constitución general es enunciar las formas que puede adoptar para su existencia el municipio: la creación y la fusión.

Nuestra constitución política general está comprometida a proteger y garantizar la soberanía de las entidades para su régimen interior. El derecho constitucional de las entidades para organizar su gobierno, es este caso, para la creación y la fusión del municipio, deber estar comprendido en nuestra carta magna, en su texto, las diversas formas y términos que pueden (no quiere decir que obligue a) él o los órganos competentes de los Estados, convenir y establecer para regular la vigencia del orden de gobierno municipal.

A más tiene como finalidad invocar aquellos principios que estructuran al Estado mexicano. En su texto encontramos: el poder del pueblo para modificar la forma de gobierno, la división de poderes, los órdenes de gobierno, la soberanía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interior, al municipio libre, entre otras. Por ello, si la constitución respeta la libre forma de gobierno de los Estados, a más de establecer los principios del municipio libre, es menester de la carta magna actualizar en su texto las formas políticas que establecen las constituciones locales a través de sus leyes orgánicas para el municipio, no como una obligación para los Estados que no contemplan la fusión del municipio, sino a manera enunciativa y que a su vez, con esta inclusión demuestre el constituyente que está pendiente de los que sucede en nuestros ordenamiento legales locales.

En este orden de gobierno se deposita la columna del Estado mexicano, como célula política -de autoridad inmediata a las comunidades- que gobierna a la población ubicada fuera del distrito federal; el municipio conoce de los problemas provinciales que se suscitan en la mayoría de los mexicanos.

Las leyes orgánicas municipales han avanzado en su texto, han recogido las necesidades de la población, han establecido la creación y la fusión del municipio; como consecuencia y, denótese, siempre respetando a los 13 Estados que no lo contemplan, la constitución debe actualizar su texto con estas dos figuras jurídico-políticas: la creación y fusión del municipio. Esta voluntad se ocupa de establecer la fusión del municipio como una opción netamente enunciativa, atendiendo con esto a la realidad actual que viven las constituciones locales de cada uno de los Estados que a su vez, nos remiten a su ley orgánica municipal.

Reitérese que, al usar el verbo en tiempo futuro *podrán* en el texto de la adición, para quedar como último párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, se expresa claramente el respeto que guarda la constitución general para todos y cada uno de los Estados que les asiste para su régimen interior en materia del municipio, con una hipótesis que se nutre de los elementos existentes en cada una de las entidades de la nación mexicana, para la consideración del proyecto de adición en nuestra carta magna de la fusión del municipio.

B) Texto Íntegro de la Adición.

La creación y la fusión del municipio podrán realizarse conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales en las leyes respectivas y, en todo caso, no se modificará la extensión territorial de los Estados.

Para quedar como sexto y último párrafo de la fracción I, del artículo 115:

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

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 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.

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.

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.

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;

La creación y la fusión del municipio podrán realizarse conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales en las leyes respectivas y, en todo caso, no se modificará la extensión territorial de los Estados.

II. ...

C) La uniformidad Municipal Mexicana para su Creación y Fusión.

La consagración de un texto, en nuestra constitución federal, que establezca las formas y términos para la creación y la fusión de un municipio, implicará el reconocimiento de los avances que han generado las distintas legislaturas locales en materia municipal ante la incipiente necesidad de regular la vigencia de la institucionalización de la autoridad más cercana a los habitantes de nuestras entidades federativas. De esta manera, se podrá avanzar hacia un paradigma que desde el año 1917 no se ha erigido claramente: el significado del municipio libre y de las bases de una autonomía municipal frente a los órdenes estatal y federal, en nuestra constitución.

Las leyes orgánicas municipales establecen diversos requisitos para la creación del municipio, no obstante, el común denominador de estos rubros son: número indispensable de población dispuesta a pertenecer a un nuevo municipio; número de kilómetros necesarios para el elemento territorio del municipio; disposición de instrumentos y recursos suficientes para cubrir la erogación de la administración municipal; capacidad de servicios públicos indispensables para la comunidad que será gobernada por este orden; la atención de la opinión de aquellos municipios afectados por la creación, manifestadas por su gobierno a través de su ayuntamiento y de población a través de sus habitantes; el procedimiento para designar al concejo municipal en tanto se instaure el ayuntamiento con sus respectivos servidores públicos.

Por la propia naturaleza del texto constitucional, no podemos incluir lo vertido, en el párrafo anterior, en un artículo de nuestra carta magna por los siguientes argumentos: primero, porque en nuestra constitución federal es enunciativa con objeto de satisfacer los mínimos legales suficientes para estructurar al Estado mexicano, esa tarea corresponde a las leyes locales especializadas en la materia; segundo, porque en el propio artículo 39 constitucional se reconoce (sin contravenir a la constitución federal) la libertad de los Estados de planear, organizar, estructurar, controlar y evaluar el gobierno estatal y, también sea por lo establecido en el artículo 115 constitucional que establece los lineamientos elementales del municipio mexicano. Recordemos que lo escrito en el párrafo anterior tiene la intención de exponer los tópicos comunes vigentes en nuestras leyes locales derivadas de las constituciones estatales.

Al tenor de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia: “MUNICIPIOS. SU CREACIÓN ES UNA FACULTAD CONSTITUCIONAL RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN.

Las fracciones I y III del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para admitir nuevos Estados a la Unión Federal, así como para formar nuevos dentro de los límites de los existentes, mas nada disponen respecto a la creación o constitución de Municipios en los Estados. Ahora bien, como esta facultad no se atribuye expresamente a las autoridades federales, debe entenderse que en términos de los artículos 124 y 115, párrafo primero, de la propia Constitución Federal, está reservada a los Estados dentro de cuyo territorio han de constituirse, pues al ser el Municipio la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, para conocer el régimen jurídico de su creación habrá de acudir a las disposiciones constitucionales y legales de las entidades federativas correspondientes.”²⁸

²⁸ **Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Octubre de 2004. Pág. 1838. **Tesis de Jurisprudencia.** P./J. 107/2004.

Por otro lado, la fusión del municipio no es tema peyorativo, más debiera ser de coyuntura, pues en el ayuntamiento descansan los cimientos de un gobierno federal. Las leyes orgánicas de aquellas entidades que regulan esta forma de modificación existencial del municipio convergen en los siguientes puntos: dirigir la exposición de motivos de los municipios que pretendan fusionarse al congreso local para hacer su conocimiento; una comunicación territorial necesaria entre los municipios a congregar; democratizar la opinión ciudadana de la población de los municipios a fusionar; considerar la opinión del gobernador de la entidad y de aquellos municipios colindantes con los que se vayan a juntar; la presentación de una proyección para liquidar ó cumplir con el pago de los pasivos de los municipios a unificar; la política integral gubernamental para transmitir los compromisos de la administración municipal, con objeto de generar certidumbre pública al gobernar; y la designación del concejo municipal para que concluya el periodo de gobierno de los ayuntamientos fusionados para la instauración del ayuntamiento fruto de la fusión.

Es oportuno señalar que el espíritu de las leyes orgánicas municipales que regulan el tema de la fusión del municipio consiste en evitar rupturas políticas en detrimento de la administración del gobierno del ayuntamiento fusionado, por ello consideran sano que en el supuesto de materializarse una fusión deberá acordarse un nuevo nombre del municipio (creación de la fusión), así como de elegir un punto central territorial entre los municipios fusionados para instaurar su cabecera municipal.

Ello evitará malestar social entre los fusionados, cuya inconformidad se sustentaría en un devenir histórico nominal de su municipio, esto es, dejar subsistente el nombre de uno de los municipios fusionados para titular al otro con el mismo nombre, y por otra parte, el encontrar un punto cardinal para ubicar a la cabecera municipal entre las poblaciones del nuevo municipio.

6. Factibilidad de la Creación y Fusión de los Municipios –Aspectos Políticos y Administrativos-

A) Niveles de Gobierno.

Con fundamento en el *Manual de Organización Municipal* del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Gobernación, el término correcto para nominar los entes de gobiernos son *órdenes de gobierno*. Al utilizar el término *niveles de gobierno*, lo que estamos implicando es una subordinación, jerarquías entre ellos. Por lo anterior, con motivos de salud política y por respeto al reconocimiento del orden municipal, se ha procurado en los últimos tiempos ocupar el término *orden* en lugar de *nivel* para evitar interpretaciones que lleven a un sometimiento por parte del gobierno federal para los Estados y municipios.

Claro está, que algunos juristas están acostumbrados a utilizar el término niveles de gobierno, no obstante, es tiempo de avanzar hacia una nueva tendencia que solamente nos lleva a una sistema articulado y diligente de pesos y contra pesos reales en el ambiente gubernamental.

El tema de la creación del municipio ha sido factible y se ha constituido como un camino sólido y estable al interior de la entidad federativa y para la federación en su conjunto. El derecho constitucional para todos los Estados de expedir leyes que regulen los requisitos para instituir un municipio, permite un progreso e independencia organizacional de cada gobierno invocando aquel principio que exige el pacto federal: la libertad interior y la unión en lo exterior de los Estados para formar una nación, bajo una constitución general que los rija.

La creación de un municipio, en el orden estatal, exige una partida presupuestal para su gobierno, personalidad jurídica propia y patrimonio propio. La elección de los miembros del ayuntamiento debe ser legítima y legal, en la constitución local se debe establecer el nombre del nuevo municipio dentro del listado que se guarda en el texto del artículo que corresponda.

El la legislatura local se le debe respetar el derecho a presentar iniciativas, proyectos o solicitudes de impulsos económicos que coadyuven al mejoramiento de la administración municipal; a más de solicitar se legisle en materias abandonadas y que requieren de urgencia para los habitantes del

municipio. Se debe permitir el acceso para compartir decisiones con el gobierno estatal en asuntos que conciernen netamente al territorio parte de su jurisdicción, así también de una coordinación con instituciones estatales para obras públicas, desarrollo social, etc.; una vinculación diaria que coadyuve al beneficio de la población.

La creación de un municipio, en el orden federal, exige un pleno reconocimiento por parte de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Para el Ejecutivo, debe atender al presidente municipal que requiere presentar inquietudes o necesidades y, que debido a su trascendencia los debe conocer el mismo presidente de la república, y que éste le brinde el apoyo a través de sus secretarías de Estado que en materia sectorial requiera.

Para el poder legislativo, las comisiones de que se formen en periodos de trabajo y de receso deben atender al representante del municipio que necesita sube a dictamen en sesión plenaria para el asunto en particular, a más de brindarle asesoría si es de su competencia o debe remitirse a la legislatura local con sus debidos diputados y asesores de comisiones.

La tarea del poder judicial consiste en resolver los problemas que se generen en materia de controversias constitucionales con objeto de definir el *principio de legalidad de la autoridad* (las competencias) que a cada orden de gobierno corresponde.

Caso distinto para el tema de la fusión del municipio, pues se debe luchar ante el juego de intereses políticos, la institucionalización desmesurada, el aparato burocrático, entre otros. Pensemos que al fusionarse el municipio seguramente los servidores públicos que ocupaban un cargo dentro del ayuntamiento estarían inconformes y seguramente aquellos cargos políticos prometidos nunca llegarían a concretarse.

La creación de un municipio fusionado, generaría por obvias razones modificaciones en lo territorial y en lo presupuestal, pues de ser dos o más municipios resultaría uno. El tema es controversial, sin embargo, el cometido

de la fusión es eliminar las carencias de servicios numerosos e inalcanzables a cubrir por parte del ayuntamiento a fusionar.

Los habitantes no deben ocuparse del interés político más sí de su bienestar y de observar que sus impuestos se materialicen en mejora de su familia y de aquella colonia, manzana, villa, rancherío, caserío (calidades que establecen las leyes orgánicas estatales según el número de población). Ante la fuerte desigualdad de infraestructura y desarrollo entre los municipios, la opción de fusionar municipios resulta tema para analizar y no podemos mostrarnos herméticos sin escuchar los argumentos jurídicos, económicos, políticos y sociales que se viertan en debates para los tiempos futuros.

B) Órganos Administrativos Federales, Estatales, Municipales.

Dentro del ámbito federal, la administración se despacha mediante dependencias llamadas Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que constituyen la administración pública centralizada.

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente, las Secretarías para el despacho de la administración son: de Gobernación; de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional; de Marina; de Seguridad Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; de Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo.

A más de lo anterior, también se cuenta con la administración desconcentrada por órganos desconcentrados; y por la administración pública paraestatal que se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales y de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Por el tema del ámbito estatal, la mayoría de los Estados organizan y clasifican, con fundamento en su ley orgánica de la administración local, la administración de igual manera del poder ejecutivo federal, diferenciándose por las competencias constitucionales referidas a la administración ejecutiva estatal. Los órganos desconcentrados y descentralizados varían de una entidad federativa con otra, sin embargo, convergen en lo que concierne a la administración centralizada, denominando las secretarías de la siguiente manera: General de Gobierno; de Finanzas y Planeación; de Salud; del Trabajo y de la Previsión Social; de Educación y Cultura; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Desarrollo Agropecuario; de la Contraloría; de Comunicaciones; de Transporte; de Ecología.

Por lo que respecta a los órganos administrativos municipales, es necesario fundamentarse en el *manual de reglamentación* y en el *bando de policía y buen gobierno* que expide el cabildo de cada ayuntamiento, para poder extraer aquellas instituciones administrativas del gobierno municipal. El común denominador para los municipios, los órganos se nominan en departamentos y se clasifican por sectores: de Tesorería, Obras y Servicios Públicos, Planeación y Finanzas, Seguridad Pública; Cultura; Relaciones Públicas.

Como podemos analizar, las funciones que ejerce el municipio son las pocas que sólo generan mínima recaudación y no permite al ayuntamiento tener acceso a mayores responsabilidades y participaciones en la vida gubernamental nacional.

La interacción de los órganos federales y estatales con los municipales en materia de creación del municipio se ha generado durante años de manera estable y coordinada, sin embargo, el tema controversial sería el de la fusión del municipio, en términos positivos ello generaría simplificación burocrática y presupuestal, y para términos negativos, el descontento y presiones políticas para aquellos que tienen cargos prometidos. Lo que conlleva a pensar que en un verdadero estado de derecho (con instituciones, leyes y principios obedientes a la voluntad soberana del pueblo cuya voz y voto modifican la estructura de gobierno de nuestro país), el descontento de los que pretenden

alcanzar el poder por la merma su proyección ante la fusión del municipio mexicano, es nimiedad.

C) Autonomía Municipal.

Especial énfasis merece el tema de la autonomía del municipio, tal parece que no hemos entendido aún que el orden municipal merece más atención que el federal o el estatal; los problemas son muchos, los alcances para mejoras son pocos, las esperanzas de la gente en establecer competencias amplias al ayuntamiento son sentimientos de la mayoría de los habitantes del País.

El tema es ideático pues lo que se busca es una reforma municipal y en calidad de urgente; los datos vertidos en títulos anteriores, nos muestran deficiencias de servicios en materia de salud, educación, seguridad social, y que son pocos de los tantos rubros que carecen nuestros mexicanos. Por ello, cada día, los analistas, juristas, políticos, legisladores y la Suprema Corte de Justicia de la Nación exponen su preocupación e interés por aportar al tema.

Carlos Francisco Quintana Roldán nos explica el significado del término autonomía; de autonomía municipal; y de autonomía política, administrativa y financiera:

“Autonomía, es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse su propia ley. Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios. * Autós: propio; y nómos: ley.”²⁹

“En sentido moderno, entendemos a la autonomía municipal como: El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, los siguientes:

a) Autonomía política: esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

b) Autonomía administrativa: que entendemos como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.

c) Autonomía financiera: que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.”³⁰

Por otra parte, Teresita Rendón Huerta nos desglosa las características inherentes para la existencia de la autonomía municipal:

“Efectivamente, *de jure el Municipio es un ente autónomo* que de acuerdo con el orden constitucional mexicano reúne las siguientes características: a) Personalidad jurídica propia. b) Patrimonio propio. c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento. D) Administra libremente su hacienda. Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales. f) El ayuntamiento es electo popularmente.”³¹

Para Jacinto Faya Viesca, la autonomía municipal tiene como propósitos:

“- La autonomía comprende la autonormación, es decir, la capacidad de los municipios para darse, en gran parte, sus reglas de organización.

- La autonomía exige que los municipios gocen de reales y capacidades ejecutivas, a fin de actuar con eficacia: es decir, capacidad de libre gestión administrativa.

²⁹ Quintana Roldan, Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit., p. 175.

³⁰ *Ídem.*

³¹ Rendón Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 135.

- La autonomía significa la capacidad de autogestión, lo que implica una real independencia de otras instancias gubernamentales.

- La autonomía implica que los municipios tengan atribuidas competencias constitucionales y legales suficientes para poder regular y administrar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en interés de su comunidad.

- La autonomía municipal es de tal importancia, que exige se consigne expresamente en la Constitución.

- La autonomía tiene la libertad plena para ejercer su actividad en todas las materias de la que no estén expresamente excluidas.

- La autonomía exige que materias cuya competencia esté reservada a otros ámbitos de gobierno, y no sean atendidas por estas instancias, pueden ser gestionadas por el municipio.

- La autonomía exige que la Constitución y el Estado proteja de tal manera a los municipios, a fin de que cuenten con los recursos económicos suficientes para la obtención de sus finalidades.

- La autoridad deberá fincarse en la elección de las autoridades municipales a través de procesos democráticos auténticos.

- La autonomía tiene que ser garantizada institucionalmente por la Constitución, con la jerarquía de un derecho fundamental. En este caso estaríamos hablando de un derecho fundamental institucional, que importa a toda la comunidad municipal.

- La autonomía exige que se reconozca constitucionalmente al municipio como un orden de gobierno.

- La autonomía necesariamente tiene que expresarse en acciones propias del interés de la comunidad, por lo que las actividades del municipio tendrán que incluir los derechos del municipio para proteger el medio ambiente, la salud pública, etcétera.

- La autonomía municipal no permite que la Constitución ni el legislador limiten su naturaleza, sino más bien que éstos garanticen un mínimo muy amplio de actividad para los municipios.

- La autonomía implica el reconocimiento de la Constitución de cláusulas abiertas, para que el municipio gestione los intereses de la comunidad, de

acuerdo con las condiciones cambiantes de las circunstancias económicas y sociales del momento.”³²

La Suprema Corte de Justicia estableció jurisprudencia, de manera indirecta, al respecto de la autonomía municipal:

“MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro.

Además, para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no

³² Faya Biseca, Jacinto. *La Constitución tendrá que otorgarles a los municipios la autonomía municipal* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/6.pdf>), México, 14/06/06, 6:30 p.m.; p. 48 y 49.

solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias.

Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.”³³

La tendencia de autonomía municipal se ha conducido por tres vertientes: la política, administrativa y hacendaria. Citaremos diversas ideas ajenas para acompañar a las propias hacia un convencimiento para el lector de que este tema es fundamental y celular para el nivel de vida de nuestro país y que desafortunadamente aún es menor de edad en materia municipal.

-Política.

La contienda entre la autonomía política municipal ontológica con la deontológica ha sido divergente de sobremanera por muchos años. Los orígenes de este rubro parten del establecimiento del primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para erigir el principio de autonomía política para el municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

Carlos Francisco Quintan Roldán nos señala los logros obtenidos para el municipio a partir de la promulgación de la Constitución Política General de 1917: “En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas. Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales.”³⁴

³³ **Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXII, Diciembre de 2005. Pág. 2298. **Tesis de Jurisprudencia.** P./J. 153/2005.

³⁴ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal.* Op. Cit., p. 196 y 197.

“Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, se dieron las reformas de 1983 al establecer en la fracción primera del artículo un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar desaparecidos de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.”³⁵

Cabe señalar que la reforma constitucional al artículo 115, en el año 1999, se consagró la función de gobernar y no solamente la de administrar, por parte del ayuntamiento; el jurista y municipalista Jorge Carlos Adame García nos explica al respecto: “Fue hasta la reforma del 23/dic/1999 en la que se sustituyó el término “administrar” por el de “gobernar”, con la intención de aclarar el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno.

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. 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...”³⁶

No obstante los principios logrados, y como ya se expresó anteriormente, la autonomía política también se vincula con la capacidad del ayuntamiento de emitir sus propios ordenamientos jurídicos, esta facultad está supeditada a los trabajos que realice la legislatura local, quien le permitirá gobernar en rubros específicos. Los ayuntamientos dentro de sus más relevantes ordenamientos tienen: al Bando de Policía y Buen Gobierno y, los Reglamentos diversos, que se constituyen como reguladores de funciones residuales, que en medida con

³⁵ *Ídem.*

³⁶ Adame García, Jorge Carlos. *Constitución Municipal* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/35.pdf>), México, 14/06/06, 4:15 p.m.; p. 639 y 640.

las federales y estatales, son de menor alcance político, jurídico, económico y social.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, uno de los principales problemas que tiene el municipio respecto de su autonomía política es la vigencia de la facultad constitucional de la legislatura local para suprimir o suspender parte o todo el ayuntamiento; expone: “La autonomía política municipal se encuentra amenazada por la facultad que tienen dichas legislaturas para suspender y declarar desaparecidos los ayuntamientos y para revocar el mandato de sus miembros, según dijimos. Por ello, la propia facultad debe suprimirse si se pretende asegurar y fomentar la expresada autonomía para hacer posible la consecución de los objetivos que inspiraron las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución.”³⁷

En opinión de José de Jesús Covarrubias Dueñas, el control político sobre el ayuntamiento, en detrimento de su autonomía política, se argumenta por lo siguiente: “Las deficiencias que presenta este sistema de control de los Ayuntamientos son, entre otras, que no son tomadas en cuenta las formas de participación ciudadana en las iniciativas ni en las resoluciones de las suspensión o declaración de desaparición de los Ayuntamientos. Asimismo, tampoco es tomada en cuenta la iniciativa popular en los casos de nombramiento de la Junta de Vecinos o el Concejo Municipal; y, por último, no se establecen mecanismos electorales a través de los cuales se puedan integrar las Corporaciones Locales, una vez declarado desaparecido el Ayuntamiento.”³⁸

Los avances han sido graduales y buenos, la tarea de establecer una reforma municipal dentro de nuestro ordenamiento constitucional, con términos que instituyan con claridad la autonomía municipal

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 931.

³⁸ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *La autonomía Municipal en México*. Editorial Porrúa, México, 1998, p. 307.

La autonomía política municipal no puede concretarse de manera integral debido al fuerte choque de intereses que se generan en los partidos políticos, sea a nivel federal o estatal y que por inercia, también se trasladan al orden municipal. La calificación para que el ayuntamiento elabore ordenamientos propios, con proyecciones importantes, sin depender de la legislatura local es tema instrumental por el cuidado que requiere de atender el texto de nuestra carta magna. Por ello, los candados deben quitarse desde el propio texto constitucional para avanzar hacia las constituciones locales; el municipio no puede continuar con una voz que no se escucha para los demás órdenes de gobierno, el poder federal debe concienciar la situación municipal para tutelar lo que exige el pacto federal: la protección, la conservación y los medios necesarios para el bien común de los habitantes que integran el elemento poblacional de la República Mexicana.

Antes de finalizar este tipo de autonomía municipal, revisemos la situación jurídica vigente de la facultad reglamentaria del municipio mexicano, expresada mediante jurisprudencia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos

específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.”³⁹

Para concluir y con objeto de inquietar al lector para un análisis, expongo la propuesta de reforma de gobierno municipal de Salvador Valencia Carmona:

“Para la reforma de gobierno es preciso levantar un debate sobre varias cuestiones: a) establecimiento de una forma de gobierno más flexible, que aunque conserve básicamente al ayuntamiento como importante forma histórica, permita también que se utilicen otras fórmulas que han probado su éxito en otras latitudes; b) es conveniente introducir mandatos más largos en los cargos electivos de los ayuntamientos, para permitir programas y acciones a más largo plazo; c) se debe ponderar la posibilidad de que sus mismo funcionarios puedan ser objeto de reelección inmediata al menos por una ocasión; d) en compensación de las mediadas anteriores se requiere introducir procedimientos que le permitan al electorado participar y controlar las decisiones de las referidas autoridades; e) por ello mismo hay que incorporar instancias conciliatorias en el ayuntamiento y mejorar los medios de defensa del ciudadano frente a la administración municipal.”⁴⁰

- Administrativa.

Referente a los logros obtenidos en materia de autonomía administrativa, Carlos Francisco Quintana Roldán nos expone lo siguiente:

³⁹ **Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XXII, Octubre de 2005. Pág. 2069. **Tesis de Jurisprudencia.** P./J. 132/2005.

⁴⁰ Valencia Carmona, Salvador. *Constitución, Municipio y Reforma* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/30.pdf>), México, 14/06/06, 4:23 p.m.; p. 543.

“Las fracciones segunda, tercera y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal. La fracción segunda precisa que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley.”⁴¹

“La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida.”⁴²

“Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.”⁴³

La reforma al artículo 115 constitucional, del año 1983, para José de Jesús Covarrubias Dueñas implicó incongruencia entre el Sistema de Distribución Competencial con el proceso de descentralización integral; leamos:

“La Federación tiene la centralización de las Competencias y de las subvenciones económicas que están condicionadas; asimismo, los Entes Federados poco han hecho para desarrollar a los Municipios. No obstante, es indiscutible que la reforma constitucional del Artículo 115 C.M. sí representa un avance jurídico notorio al determinar un haz de competencias mínimas a los Ayuntamientos (de manera concurrente con los entes federados).

También es preciso señalar que la reforma del Artículo 115 C.M. no corrigió un defecto de origen, que a mi juicio tiene dicho artículo, que es el establecimiento, de manera directa y vertical, por parte de los Entes Federados

⁴¹ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 197.

⁴² *Ídem e Ibidem*, p. 198.

⁴³ *Ídem*.

como lo es, el integrar su división territorial y su organización político-administrativa en base al "Municipio Libre".⁴⁴

En la autonomía municipal destacan las propuestas de Salvador Valencia Carmona por su experiencia en el gobierno municipal cuyas reflexiones y vivencias le han motivado a escribir las siguientes:

"En consecuencia, para mejorar la administración municipal se hacen estas proposiciones: a) la implantación del servicio civil de carrera en la administración municipal, para que el ingreso a ella se haga rigurosa selección, esto es, mediante el concurso de oposición o de méritos; b) la promoción de los empleados y funcionarios municipales debe hacerse también en función de los méritos y la antigüedad, con las evoluciones específicas y periódicas necesarias; c) es indispensable crear un órgano encargado del servicio civil en los ayuntamientos, en el cual participen miembros del mismo, de los trabajadores de la corporación y representantes de la sociedad civil; d) las formas de prestación de los servicios públicos, directa o indirecta, no debe determinarse de manera dogmática, sino en función de las capacidades y características específicas de los municipio; e) la cooperación y la asociación entre los municipios debe elevarse a meta prioritaria, en virtud de que son un poderoso instrumento que pueden utilizar tales corporaciones para resolver problemas comunes; f) el ejercicio de la planeación demanda también de un fomento y de una asesoría sistemática en los municipios del país; de hecho sólo que aquellos ayuntamiento que cuentan con los elementos técnicos y humanos en la práctica pueden hacerlo; g) aunque se han reforzado las políticas de desarrollo en general en la norma constitucional, así como hecho hincapié en la importancia del desarrollo regional para el municipio, en todos esos aspectos los municipios requieren de implementar programas apropiados hasta ahora inexistentes en muchos de ellos."⁴⁵

De las propuestas anteriores, observamos que la principal preocupación en la administración municipal es la preparación, capacitación y adiestramiento de

⁴⁴ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La autonomía Municipal en México. Op. Cit., p. 164 y 165.

⁴⁵ Valencia Carmona, Salvador. *Constitución, Municipio y Reforma* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/30.pdf>), México, 15/06/06, 5:06 p.m.; p. 545.

los servidores públicos del ayuntamiento mediante un sistema civil de carrera, lo que buscaría eficiencia y continuidad en los trabajos realizados en el municipio. Los intereses políticos tal vez propicien la falta de coordinación entre un municipio de corta infraestructura con uno de amplia, lo que nos obliga a avanzar hacia acuerdos meta-políticos para beneficiar a la población.

Como ejemplo, recuerdo la dificultad de acuerdos entre el municipio de Chalco y Tlalmanalco para construir una calle que se ubica entre ambos territorios, cerca del Club Santa María y, que a la fecha, cada vez que llueve, se deslavan las piedras y el lodo, borrando el sendero que se ha formado mediante el cotidiano paso de los habitantes.

A más de lo comentado, existen conclusiones muy importantes y hechas por José de Jesús Covarrubias Dueñas, respecto de las reformas que se hicieron en el año 1983 y que definitivamente dejaron en la expectativa diversas tareas:

“- Existe un centralismo que hace reacción en cadena, iniciado por la Federación y seguido por los Entes Federados, quedando el Municipio al margen de toda intervención en la asignación de sus competencias. Al municipio, se le asignan las competencias de manera vertical.

- El Municipio, aunque no conforma parte del pacto federal, tiene una garantía constitucional de existencia como un Ente que debe integrar la conformación de los Entes Federados. Sin embargo, cada Ente Federado determina, sobre las bases del artículo 115 C.M., las atribuciones que deberán tener los Municipios; pero como no existen criterios bien establecidos y definidos sobre los cuales se puedan trasladar las competencias concurrentes, es muy difícil afirmar que los Municipios en México tengan las atribuciones mínimas que les señala el Apartado III del art. 115 C.M.”⁴⁶

⁴⁶ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La autonomía Municipal en México. Op. Cit., p. 166.

A lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia respecto de la forma en que los municipios pueden regular el despacho de sus servicios públicos:

“LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de "bases normativas" utilizado en el texto anterior, por el de "leyes en materia municipal", modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal" sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y

recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.”⁴⁷

Las competencias residuales que se le otorgan al municipio son uno de los principales problemas en la administración municipal, pues ha producido comentarios desastrosos para éste gobierno: el que solamente sirve para limpiar calles; resolver problemas de drenaje; estructurar y organizar mercados. Debemos incluir al municipio en el debate competencial en el Congreso de la Unión para descentralizarle a su gobierno funciones que generen mayores ingresos; a ello le corresponde el estudio de la autonomía hacendaria.

- Hacendaría.

El problema de austeridad económica en el municipio se refleja día con día en su gobernabilidad en temas como desarrollo social, obra pública. La falta de preocupación por parte del ayuntamiento para cobrar impuestos consiste en la falta de participación que el gobierno federal absorbe, es decir, los impuestos más rentables, aquellos que generan más ingresos, no se destinan al ayuntamiento.

El texto legal de la fracción IV, párrafo primero del artículo 115, principia estableciendo que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de

⁴⁷ **Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXII, Octubre de 2005. Pág. 2067. **Tesis de Jurisprudencia.** P./J. 129/2005.

las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor. Ante la carencia de infraestructura de algunos municipios para la administración de sus contribuciones, la constitución establece la posibilidad de convenir con el Estado para solucionar el problema.

Al tema, Carlos Francisco Quintana Roldán nos habla de un aspecto importante que nos lleva a transcribirlo:

“Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.”⁴⁸

También, otro aspecto importante es lo que establece en materia de libertad para los estados en establecer las contribuciones:

“De tal importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, no podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones.”⁴⁹

En materia de jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido tres importantes referentes a la hacienda municipal y que se vincula con lo que hemos escrito:

1) “HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer

⁴⁸ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. Op. Cit., p. 200.

⁴⁹ *Ídem*.

sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.”⁵⁰

2) “HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal 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; 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; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.”⁵¹

3) “HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS

⁵⁰ **Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, Febrero de 2000. Pág. 515. **Tesis de Jurisprudencia.** P./J. 5/2000.

⁵¹ **Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, Febrero de 2000. Pág. 514. **Tesis de Jurisprudencia.** P./J. 6/2000.

MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios.”⁵²

Salvador Valencia Carmona expone sus propuestas para fortalecer los ingresos de los municipios:

“Para lograr una hacienda municipal más consistente se requiere: a) ampliar las fuentes de ingresos propios de los municipios, particularmente de algunas contribuciones que les son propias y que ahora están en el resorte de los estados o la Federación; b) en la elaboración de las leyes de ingresos municipales que expiden las legislaturas locales en necesario que participen de manera más relevante los municipios, que conocen más de cerca el impacto que pueden causar las cargas impositivas y la capacidad de pago del contribuyente, c) se echa de ver también en muchos ayuntamientos la falta de un ordenamiento específico que fije las reglas para el presupuesto de egresos, la contabilidad y el gasto público municipales; d) aunque el patrimonio municipal es de gran importancia, no se le ha concedido la debida atención, por

⁵² **Instancia:** Pleno. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Diciembre de 2004. Pág. 1123. **Tesis de Jurisprudencia.** P./J. 124/2004.

lo cual deben establecerse medidas para su administración y mejor aprovechamiento; e) el sistema de coordinación fiscal debe ceder el paso a un sistema de coordinación hacendaría, que considere no sólo los ingresos, sino también los egresos, la planeación, y la deuda municipales; f) los procedimientos para el otorgamiento de las participaciones y las aportaciones federales, a veces descritos en fórmulas ininteligibles para los municipios, deben tener mayor transparencia, sencillez y establecer recursos de inconformidad pertinentes.”⁵³

Destacando la importancia del aspecto económico como sustento de las autonomías políticas y administrativas, Ignacio Burgoa Orihuela manifiesta lo siguiente:

“Por otra parte, y según se sostuvo reiteradamente en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, *sin libertad económica el municipio no puede gozar tácticamente de su necesaria libertad política*, que es el presupuesto de la democracia. La libertad económica, como lo hemos recordado, se traduce en la potestad que tiene el municipio para administrar su hacienda sin intromisiones de ninguna autoridad ajena a su ayuntamiento. Esta libertad, además, supone que este órgano municipal conozca las necesidades y problemas económicos de la comunidad respectiva y formule los planes de arbitrios pertinentes para adoptar las medidas adecuadas. El planteamiento de la problemática municipal y de las soluciones idóneas debe ser tomado en cuenta por las legislaturas locales para decretar los impuestos que nutran a la hacienda del municipio, a fin de que su órgano administrativo la maneje libre y responsable.”⁵⁴

Para José de Jesús Covarrubias Dueñas la supeditación económica del municipio frente a los órdenes estatales, federales, generan rezagos e inexistencia de autosuficiencia:

“Al depender los Ayuntamientos económicamente de los Entes Federados, se le condiciona en dos ámbitos, uno por los mismos Entes Federados y otro,

⁵³ Valencia Carmona, Salvador. *Constitución, Municipio y Reforma* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/30.pdf>), México, 16/06/06, 6:10 p.m.; p. 547.

⁵⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 931.

por la Federación, que condiciona a ambos. El sistema financiero mexicano y de distribución de la Renta Nacional, se encuentra sumamente centralizado, lo cual frena el desarrollo de los Municipio y deteriora las condiciones de vida de los habitantes. El sistema de Participaciones Federales t el de Coordinación, no han resuelto los problemas de fondo que padecen los Municipios en México, porque no han logrado configurar un verdadero núcleo de Autonomía o Libertad Municipal; sólo han sido instrumentos neocentralizadores del poder económico.”⁵⁵

No se puede hablar de autonomía política o administrativa sin la económica, la principal fuente de desarrollo en la interacción gobernado-gobernante está en el presupuesto amplio que pueda manejar el orden municipal para mejora de sus habitantes.

Respuestas distintas se han sugerido para poder descentralizar los impuestos que son materia del gobierno federal, sea por una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional federal o mediante un código municipal. Los argumentos que obligan a que estas propuestas vivan el en papel, se manifiestan por recordar que la soberanía de los entes federados, los Estados de la República, conservan su soberanía en su interior y con mucho más peso político para el tema de la libertad del municipio, otros se conducen por posicionarse en que un código municipal estaría supeditando el actuar municipal dejando por inadvertido las profundas diferencias entre uno y otro municipio.

El tema es vasto y debemos de profundizar mucho más en temas municipales que en temas federales, pues la concentración de los problemas gubernamentales obran en el ayuntamiento, como célula política y autoridad más cercana a los habitantes de la República Mexicana.

Existen muchas limitantes para el municipio, sin embargo, la actuación no recae sólo en las autoridades federales, estatales, municipales; el verdadero

⁵⁵ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La autonomía Municipal en México. Op. Cit., p. 259.

camino para una autonomía municipal en materia política, económica, administrativa, consisten en crear los canales de educación ciudadana que genere integralmente *ciudadanos*, interesados en los asuntos gubernamentales trascendentes en su vida personal, familiar, social. (Obvio es, que esta hipótesis no se agotaría si existe desempleo, pobreza, marginación, niveles bajos de educación). Por otro lado, debemos descentralizar funciones, para olvidar la costumbre tan arraigada de dejar las funciones residuales por las primordiales al municipio, es decir, permitirle al municipio el acceso fiscal necesario cuyo producto sea un mayor capital en beneficio de sus percepciones y proyecciones para satisfacer los servicios públicos, verbigracia: desarrollo social, obra pública.

CONCLUSIONES.

1. El orden de gobierno municipal ocupa un lugar relevante en la agenda política nacional. Desde tiempos anteriores a la conformación de lo que hoy son los Estados Unidos Mexicanos, ya posicionaba en nuestro territorio mexicano los satisfactores sociales vitales para los habitantes de las – actualmente- entidades federativas. Idea vinculada con la interpretación de la expresión etimológica *Munus-munare* y *Capere*, por el conocimiento y la responsabilidad de esta autoridad para asumir y satisfacer las obligaciones vitales nacientes de la comunidad.

2. En la actualidad podemos gozar de principios constitucionales en temas municipales, el reconocimiento como persona jurídica de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, descartando aquellas posturas de considerarlo como un organismo descentralizado del poder ejecutivo, sea local o federal. La gran parte de los autores citados en esta obra, convergen en determinar al municipio como la base organización jurídico-política de las entidades federativas, lo que nos lleva a pensar que como orden de gobierno solamente se formaliza a través de los procedimientos legales establecidos en nuestro sistema jurídico.

3. El proceso evolutivo del municipio marcó la diferencia entre los ordenamientos legales de corte de centralistas con los liberales. Los primeros estructuraban claramente las bases de su organización, ejercicio y control de actuación de la administración municipal. Mientras los segundos otorgaban la libertad a los gobiernos locales de administrar su gobierno interior, es decir, la facultad exclusiva de estos gobiernos para establecer o no, el municipio como base de organización jurídica, política y división territorial.

Temas como elección popular, la no reelección y la renovación de los funcionarios municipales, fueron innovaciones de los documentos jurídicos de corte centralista, lo que se podría considerar como afortunado; sin embargo, los errores de tintes sustanciales se ubican en la creación de autoridades intermedias y, que en numerosos de los casos, los gobiernos las erigieron

como medio de control y supeditación al municipio, vejando su legitimidad y respeto. Los ingresos obtenidos por el municipio no fueron administrados para su beneficio, al contrario, para su detrimento con la desviación de recursos que se materializó en dirección de las autoridades intermedias y de la central.

4. La *Ley del Municipio Libre* expedida por Venustiano Carranza, de fecha 26 de Diciembre del año 1914, robusteció y materializó principios torales; la democratización, los procedimientos, y la autonomía de éste orden de gobierno, los que posteriormente se establecerían en nuestra Carta Magna, la que a su vez, asume la suprema tarea de exigir cumplir nuestra estructura ordenada de gobierno. Obvio es, que las disposiciones jurídicas vigentes contenidas en el artículo 115 constitucional son perfectibles, de ahí las diversas reformas que le han antecedido y le sucederán.

5. La situación jurídica vigente en el texto constitucional del artículo referido al orden de gobierno municipal contempla la figura de supresión y suspensión del municipio, sin embargo, caso contrario para la creación y la fusión. Al tema de las entidades federativas, de las treinta y una constituciones locales, en la totalidad de ellas se regulan las figuras de creación, supresión, suspensión, y diecisiete de éstos documentos establecen la figura de la fusión del municipio, lo que en suma, arrojan la mayoría por la tendencia a reconocer el supuesto de fusionar uno o varios municipios. Las causas para fusionar son diversas y es óptimo dejar a cada legislatura local su facultad de decisión, por existir entidades federativas que cuentan con municipios cuyas características, entre otras: rurales, urbanos, con playas, con desierto, con mayor o menor pobreza (de ahí que cada caso sea necesario de un exhausto análisis).

6. El centralismo, la falta de consensos que surgen de la relación entre los poderes de la federación, el desacertado funcionamiento de la llamada *pesos y contrapesos de poder* derivados de la interacción Federación-Estado-Municipio, la falta de técnicas operativas para la divulgación de la opinión pública, se confrontan ante la sociedad que exige de su gobierno el principio de legalidad, el pleno ejercicio de sus derechos y la planeación adecuada de la administración y despacho de los distintos cargos públicos, que reflejen un

mejoramiento en su calidad de vida de los habitantes, verbigracia: políticas públicas que suministren los servicios de agua, luz, educación, vías de comunicación, vitales para una comunidad.

7. No podemos avanzar como Nación sin antes reconocer que la columna que sostiene a al gran organismo llamada federación se sitúa en el municipio, autoridad que gobierna a más de setenta millones de personas de los ciento tres millones ochenta y ocho mil veintiuno habitantes, registrados según del censo de población a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2005.

8. El constituyente del año 1917 promulgó la constitución federal como resultado de las entidades que tuvieron a bien federarse. Uno de los deberes de los legisladores federales es investigar cuáles son las condiciones y carencias de niveles vida de la población de las entidades federativas y resolver legislando en su respectiva esfera materia federal; sí las leyes estatales son fruto de las necesidades sociales locales, y sí los legisladores federales tienen como uno de los deberes, el ya manifestado, entonces es también de los federales el buscar el pulso jurídico y los motivos de las legislaturas locales para establecer en sus constituciones la figura de la creación y de la fusión del municipio, pues en nuestra constitución federal se enuncia la figura de suspensión y supresión, pero no de creación y de fusión.

9. Por lo que, en nuestra carta magna existe el artículo 115, con todo y sus once reformas a la fecha, sin embargo, sería óptimo incluir, de manera enunciativa y dejando los detalles de términos de forma y condiciones para tarea de los diputados locales, las hipótesis de creación y de la fusión del municipio, con reserva de ser invocadas por aquellos competentes para hacerlo, y que según nuestro estudio de la presente obra, nos resuelve que es exclusiva de la cámara local de los Estados de la República.

10. En la revisión del derecho comparado, estudiamos de los países sus ordenamientos legales referentes al municipio, nos indican la latente intención de tener como supuesto vigente la forma de creación y fusión del Municipio. La

Constitución de la República de Argentina descentraliza la función de regular la creación y fusión del municipio para que sea objeto de las constituciones provinciales; desde una perspectiva, fortalece la autonomía municipal, sin embargo, en otra perspectiva, olvida enunciar los principios que la constitución general debe erigir respecto las formas de existencia de un municipio, como demás principios que sí están establecidos en nuestra constitución federal.

Por el contrario, en la Constitución de la República de Chile se establece que la regulación de creación y fusión de la comuna (municipio para México) será a través de su ley orgánica constitucional. Lo que implica un retroceso para la autonomía municipal, pues no existe la facultad provincial para legislar al municipio, exclusiva del congreso general. El caso trasladado a nuestro país, se entendería como la inexistencia de leyes orgánicas municipales promulgadas por los congresos locales, siendo promulgadas por el Congreso de la Unión; olvidando así las profundas diferencias, étnicas, poblaciones, naturales, que guardan las entidades federativas de nuestro país.

Caso similar en la República de Paraguay, salvo la regulación expresa en su Constitución General al enunciar la creación y fusión del municipio. Mientras que en España, las comunidades autónomas regulan, a través de su ley municipal, la creación y fusión del municipio, para tener efecto en los municipios de las provincias españolas.

11. De las diferencias que podemos leer entre los países Argentina, Chile, Paraguay y España, se encuentran marcadas las líneas para poder definir un punto de equilibrio que regule al municipio. Se debe establecer en la constitución federal mexicana los principios del municipio que sirvan como base para su posterior regulación el las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. Los principios básicos, a más de los que ya existen en el artículo 115, deben ser los de *creación* y *fusión* de municipio, como pulso jurídico, político y, que son realidad para 17 de las 31 entidades federativas. Por ello, en la propuesta de adición al párrafo I, para quedar como último, se utilizan las palabras *podrá realizarse*, con reserva de lo que establezcan los Estados de la República Mexicana, por los que sí regulan la fusión y de aquellos que no la legislan, así como de todos éstos que sí disponen la creación del municipio.

12. Las causas que deben agotarse para la creación y la fusión del municipio posibilitan la factibilidad como uniformidad en su materialización, por lo que debemos invocar la supremacía de la nación mexicana sobre los intereses políticos que puedan ocurrir en los diversos grupos con acceso al poder de alguno o los tres órdenes de gobierno. La creación del municipio ha sucedido en los recientes años, como ya lo hemos puntualizado anteriormente; la fusión del municipio será una opción para tratar de fortalecer la situación jurídica, política, económica, de la población que vive en lamentables condiciones.

13. Una vez hecha la adición, se podrá entonces avanzar hacia temas como la autonomía municipal; la descentralización de facultades constitucionales del poder federal, en beneficio de los Estados y, a su vez, de los municipios; así como también de una percepción de partidas presupuestales amplias al municipio, dispuestas por los Congresos Locales.

Demos al Municipio Mexicano la atención que nunca ha tenido, brindemos de manera firme y absoluta su valor de legitimidad toral del sistema jurídico, político y económico, como herramienta sustancial propinqua, como un verdadero orden de gobierno a los habitantes de los Estados de la República Mexicana. Escuchemos las voces de la mayoría de los mexicanos llenas de exigencias: de un mejor y fuerte gobierno, no federal sino municipal.

ANEXO.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Título Quinto.

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

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 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.

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.

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.

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

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.

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 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.

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) Alumbrado público.

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

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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 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;

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:

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 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 aquéllos 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. 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. 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. 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.

IX. Derogada.

X. Derogada.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. 17ma. edición, editorial Porrúa, México, 2004.
2. ADAME GARCÍA, Jorge Carlos. *Constitución Municipal* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/35.pdf>), México, 31/05/06, 11:37 a.m.; p. 660.
3. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*. Oxford University. Editorial Press-Harla, México, 1999.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. 16ta. edición, editorial Porrúa, México, 2003.
5. BROM, Juan. *Esbozo de Historia Universal*. 18 va. edición, editorial Grijalva, México, 1997, p. 133.
6. CABRERO MENDOZA, Enrique. *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencia innovadoras en gobiernos locales*. CIDE, México, 1996.
7. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. 4ª. ed., Cámara de Diputados LV Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
8. CARBONELL, Miguel; CRUZ BARNEY, Oscar; PÉREZ PORTILLA, Karla. *Constituciones Históricas de México*. Editorial Porrúa, México, 2002
9. CARPIZO, Jorge. *Estudios constitucionales*. 4ª. ed., editorial Porrúa-UNAM, México, 1994.
10. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *La Autonomía Municipal en México*. Editorial Porrúa, México, 1998.

11. DE LA HIDALGA, Luis. *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2002.
12. FAYA BISECA, Jacinto. *La Constitución tendrá que otorgarles a los municipios la autonomía municipal* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/6.pdf>), México, 14/06/06, 6:30 p.m.; p. 48 y 49.
13. FERNANDEZ RUIZ, Jorge; (Coordinador). *Régimen Jurídico Municipal en México*. Editorial Porrúa, México, 2003.
14. FIX-ZAMUDIO, Hector y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1999.
15. GUILLEN LOPEZ, Tonatiuh. *Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política*. Editorial Porrúa, México, 1996.
16. KELSEN, Hans. Traducción directa del Alemán: Luis Legaz Lacambra. *Teoría General del Estado*. UNAM y Ediciones Coyoacán, México, 2004.
17. LÓPEZ RUIZ, Miguel. *Redacción Legislativa*. 8va. edición, editorial Porrúa, México, 2005.
18. LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. Universidad Autónoma del Estado de México. 2da. edición, editorial Porrúa, México, 1999.
19. MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. *La administración estatal y municipal en México*. 4ª. ed., editorial INAP-BANOBRAS, México, 1995.
20. MUÑOZ VIRGILIO Y ACUÑA BORBOLLA, Francisco Manuel. *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

21. OROZCO DEZA, Miguel Angel. *El municipio mexicano en el tercer milenio*. Secretaria de Gobernación, México, 2000.
22. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*. 5 edición, editorial Porrúa. México, 2001.
23. RENDÓN HUERTA, Teresita. *Derecho Municipal*. 3ra. edición, editorial Porrúa, México, 2005.
24. RUVALCABA, Eusebio. *Nueva Historia Temática de México. Prehispánico, Conquista y Colonia*. 4ta. edición, editorial Planeta, México, 2000.
25. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. *El municipio*. 5ta. edición, editorial Porrúa. México, 2002.
26. TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. *Reforma de Estado*. Editorial Impresos Publicitarios. México, 1997.
27. VALADÉS, Diego. *Constitución y Política*. 2da. edición, editorial Porrúa, México, 1994, p. 14.
28. VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, México, 2003.
29. VALENCIA CARMONA, Salvador. *Constitución, Municipio y Reforma* (consulta en INTERNET: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/30.pdf>), México, 14/06/06, 4:23 p.m.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial OCEANO, México, 2005, letra M.

2. *Diccionario Jurídico*. IJ-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la I a la O, 2003.
3. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XIX. Editorial Driskill, Argentina, 1991.
4. Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 11era. edición, México, 2003.

DIRECCIONES CONSULTADAS EN INTERNET:

1. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>
(México, 15/2/06, 11:02 pm. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*)
2. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1153.pdf>
(México, 1/3/06, 8:13 pm. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*)
3. http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/100historia/epobla06.asp?s=est&c=991
(México, 18/5/06, 2:32 p.m. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)
4. http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Legislacion_Basica_Local
(México, 25/05/06, 5:37 pm. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal)
5. <http://infoleg.mecon.gov.ar/constituciones/ConstitucionNacional.htm>
(México, 30/05/06, 7:38 p.m. *Constitución de la Nación Argentina*)
6. <http://infoleg.mecon.gov.ar/constituciones/ConstituciondeCordoba.htm>
(México, 30/05/06 7:39 p.m. *Constitución de la Provincia de Córdoba, Argentina*)

7. <http://www.sup-trib-delsur.gov.ar./sup-tribdelsur/cbconst2.htm#ARTICULO%20224>
(México, 30/05/06 7:40 p.m. *Constitución de la Provincia de Chubut, Argentina*)

8. <http://colegioabogados.org/constitucionchile.html>
(México, 31/05/06, 12:21 p.m. *Constitución Política de la República de Chile*)

9. http://www.senado.gov.py/constitucion_nacional.php
(México, 31/05/06, 1:50 p.m. *Constitución de la República de Paraguay*)

10. http://www.congreso.es/funciones/constitucion/const_espa_texto.doc
(México, 31/05/06, 2:15 p.m. *Constitución Española*)

11. http://www.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-dleg2-2003.t2.html
(México, 31/05/06, 4:27 p.m. *Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, España*)

JURISPRUDENCIAS CONSULTADAS.

1. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Octubre de 2004. Pág. 1838. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 107/2004.

2. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXII, Diciembre de 2005. Pág. 2298. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 153/2005.

3. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXII, Octubre de 2005. Pág. 2069. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 132/2005.

4. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXII, Octubre de 2005. Pág. 2067. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 129/2005.

5. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, Febrero de 2000. Pág. 515. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 5/2000.

6. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XI, Febrero de 2000. Pág. 514. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 6/2000.

7. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Diciembre de 2004. Pág. 1123. Tesis de Jurisprudencia. P./J. 124/2004.