

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



Tesis Profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Título: **“Reforma municipal a través de la promulgación de Constituciones Políticas Municipales.”**

Director de tesis: **Lic. Jorge Carlos Adame García.**

Sustentante: **Granados Zúñiga Brillo de Luna.**

Número de cuenta:9402742-6.

Ciudad Universitaria, México, D.F., Diciembre de 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPITULO I.

GENERALIDADES DEL MUNICIPIO

1. EL MUNICIPIO.
 - 1.1. DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO.
 - 1.2. NATURALEZA JURÍDICA.
 - 1.3. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.
 - 1.4. FINES DEL MUNICIPIO.

2. DERECHO MUNICIPAL.
 - 2.1. FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL.
 - 2.2. RELACIÓN DEL DERECHO MUNICIPAL CON OTRAS DISCIPLINAS.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. GÉNESIS DEL MUNICIPIO EN EL MUNDO ANTIGUO.
 - 1.1. LOS SUMERIOS.
 - 1.2. GRECIA.
 - 1.3. ROMA.

2. EDAD MEDIA.
 - 2.1 ESPAÑA.

3. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.
 - 3.1. MÉXICO PRECORTESIANO.
 - 3.2. LA COLONIA.
 - 3.3. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.
 - 3.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1824.
 - 3.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1836: LAS 7 LEYES.
 - 3.6. LAS REFORMAS DE 1842 A 1847.
 - 3.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.
 - 3.8. LA CONSTITUCIÓN DE 1917, NACIMIENTO FORMAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.
 - 3.9. REFORMAS RELEVANTES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, DESPUÉS DE 1917.

CAPITULO III.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO MEXICANO

1. ORDEN JURÍDICO.
2. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL.
 - 2.1. PRESIDENTE MUNICIPAL.
 - 2.2. SINDICO PROCURADOR.
 - 2.3. REGIDORES.
3. FUNCIONES DEL MUNICIPIO.
 - 3.1. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.
 - 3.2. FUNCIÓN NORMATIVA.
 - 3.3. FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

CAPITULO IV.

REFORMA MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA PROMULGACIÓN DE CONSTITUCIONES POLÍTICAS MUNICIPALES

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.
2. PROPUESTA DE SOLUCIÓN.
3. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA.
4. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MUNICIPAL.
 - 4.1. EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO CONSTITUYENTE.
 - 4.2. REGLAMENTACIÓN DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN MUNICIPAL.
 - 4.3. REFORMAS LEGALES INDISPENSABLES.
5. CONCLUSIONES.
6. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El municipio constituye para la vida política nacional, la organización más cercana de la sociedad mexicana con sus instituciones de gobierno y con aquellos servidores públicos que las presiden, es el vínculo primario de relaciones sociales donde se gesta gran parte del desarrollo social, económico, político y cultural de nuestro país; es aquí donde se despierta el interés de las personas en los asuntos públicos, es en este núcleo donde se afrontan y se resuelven las necesidades básicas de la población.

La presencia reciente del municipio como parte activa del debate nacional confirma la importancia sustancial que ha adquirido este orden de gobierno, ya no sólo en términos formales y de subordinación como era invocado hasta hace pocos años, sino como un actor público de primer nivel. El municipio es sin duda la célula política y administrativa de todo el Estado mexicano, con fuertes bases históricas de arraigo en nuestra sociedad.

Por tal importancia y peso para la dinámica nacional, se hace necesario regular los actos de autoridad que surgen dentro de la vida municipal, con el objeto de respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en nuestra Carta Magna. Ya que no obstante, en los diversos Estados de la República Mexicana, existen leyes orgánicas municipales, son muchas las funciones, facultades y obligaciones de quienes administran y dirigen los municipios que no están expresamente reguladas, lo que genera un vacío legal y en consecuencia actos arbitrarios de autoridad.

En éste orden es que se presenta éste trabajo de investigación, a través del cual se pretende exponer las bases y la justificación para crear Constituciones Políticas Municipales, que conformen la plataforma de una verdadera reforma municipal; con el principal objetivo de otorgar continuidad y certeza jurídica a todos los actos relacionados con la Administración y Gobierno de los municipios mexicanos, buscando cambios estructurales y coyunturales que respondan al actual entorno mundial. En el entendido de que al igual que los Estados de la Federación y la Federación misma, el Municipio constituye una forma de gobierno, de organización política y administrativa, es entonces que debe tener su propia Constitución Política, en donde se contengan los cimientos del derecho público municipal, de donde puedan surgir otros elementos normativos acordes a las necesidades de cada municipio.

Respetando en todo momento las atribuciones y facultades reservadas a los otros dos órdenes de gobierno, buscando la coordinación y concordancia normativa, a fin de avanzar hacia los cambios que den la pauta para un hablar de un Municipio libre, autónomo y democrático, que constituya el escenario de un desarrollo ordenado, y donde se cubran de manera equilibrada y justa las necesidades de los habitantes de los municipios mexicanos.

CAPITULO I

GENERALIDADES DEL MUNICIPIO

1. EL MUNICIPIO

El Municipio, constituye sin duda, la manifestación más viva, primaria y básica de la vida en común. Es en éste núcleo donde los pobladores conviven de manera directa y cercana con aquellos que detentan el poder público y que fueron votados por los propios ciudadanos, es aquí también donde aprenden los valores cívicos que forman sentimientos de arraigo, de patriotismo y de colaboración con las tareas sociales.

"El Ayuntamiento es la primera autoridad política a la que el habitante tiene que recurrir. El estado nacional y las entidades federativas tienen una presencia distante para el ciudadano común y corriente. Es el municipio la primera institución política que envuelve y define la vida privada y pública de cualquier persona; es natural, por lo mismo, que el ciudadano vea en el municipio, en primer término, la comunidad en que él y los suyos se encuadran para vivir la vida en sociedad y, en segundo término, el órgano de poder sobre el cual tiende a influir y sobre el cual tiende a representarse él mismo".¹

Existe un universo de municipios tanto en nuestro país como en otras naciones, por lo que la pluralidad de situaciones bajo las cuales se rige la vida municipal, no debe ser del todo uniformada para su análisis, sin embargo pueden resaltarse sus rasgos mas significativos, con el objeto de comprenderlo, bien sea como organización política, como instancia administrativa, o como un núcleo social

¹ CÓRDOVA, Arnaldo. La nación y la constitución, México, Editorial, Claves Latinoamericanas. 1989 p. 344.

investido de personalidad jurídica, patrimonio propio, un órgano de gobierno y con elementos físicos como un territorio definido y una población.

1.5 DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO

“Para comenzar el estudio del municipio y poder entrar al terreno de su realidad actual, exponer entonces las reflexiones y propuestas en torno a éste, es necesario en primer lugar definir nuestro objeto de estudio; en este orden tenemos que, se entiende al municipio como la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados”.²

Podemos igualmente entender al municipio como un conjunto social, asentado en un territorio definido, y jurídicamente vinculado a otro conjunto social más grande; organizado como ámbito de poder autónomo o descentralizado; que constituye el punto de unión entre sociedad y gobierno y es la instancia más inmediata para procurar el bienestar general.

La acepción de Municipio surge como concepto jurídico en Roma. Proviene *municipium*, de *munus*, que significa carga, oficio, deber, gravamen o prestación u obligación de hacer algo, es decir, el derecho de autogobernarse, los pueblos sometidos deberían de pagar un tributo a Roma, esto es *munus*, y de *capio*, *capere*, que significaba tomar, hacerse cargo de algo.

El autor Reynaldo Robles Martínez, manifiesta: “Que el elemento esencial, la integración y dependencia del Municipio es el Estado, puesto que el municipio no puede existir sin el Estado”. Continúa diciendo que el Municipio mexicano, “es una personalidad jurídica integrada por una asociación de vecindad, asentada en una

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IX; 7ª edición; México. Ed. Porrúa, 1994. p.2166.

circunscripción territorial que es la base de la División política, administrativa y territorial de una entidad, constituye un nivel de Gobierno, con capacidad jurídica, económica y política para alcanzar sus fines y autogobernarse, sujetos a un orden superior”.³

El Dr. Ignacio Burgoa, señala 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, sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues con ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña”.⁴

El autor Eduardo López Sosa, define al municipio de la siguiente manera: “Es la entidad jurídica, integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de la base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconoce su órgano de gobierno llamado ayuntamiento”⁵.

El autor Carlos F. Quintana, propone la siguiente definición de municipio; “El Municipio es la Institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”⁶

El doctor Alberto Elguera nos da la siguiente definición: “Jurídicamente, el municipio es una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y

³ ROBLES Martínez, Reynaldo: El Municipio. México, Editorial Porrúa, ,2000. p. 31.

⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio; Las Garantías Individuales. 30ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998. p. 906-907.

⁵ LÓPEZ Sosa, Eduardo; Derecho Municipal Mexicano. México, UAEM, 1999. p. 35.

⁶ QUINTANA Roldan, Carlos F. Derecho Municipal. 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002. p. 6

peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior: el estado provincial o nacional.⁷

Conforme a lo establecido por nuestra Carta Magna, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, en el régimen interior de los Estados, y constituye un orden de gobierno.

“Sociológicamente, el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Se basa en la familia como una forma de organización social. Desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, esto es, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo”.⁸

Por otro lado, “desde la perspectiva *política*, se le ha definido como entidad política básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia”.⁹

“Como forma *sociopolítica* de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, es una agrupación vecinal en cuanto establece su estructura económica agraria”¹⁰.

De lo anteriormente expuesto por los autores, propongo la siguiente definición: El Municipio es una sociedad con relación de vecindad, formada por núcleos cercanos de población y gobierno, para coadyuvar a satisfacer los intereses individuales y colectivos dentro de un territorio determinado, bajo un orden jurídico, político y administrativo.¹¹

⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires Argentina, Editorial Driskill S.A., 1991, Tomo XIX, p. 960-961.

⁸ CASTORENA, Jesús. El problema municipal mexicano. México, Editorial, BANOBRAS, 1982. p. 87.

⁹ MARTÍNEZ Carrasquero, Otto. Vocabulario municipal básico. México, Editorial, FUNDACOMUN, 1987, p. 67

¹⁰ OCHOA Campos, Moisés. La reforma municipal. 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 1985. p.122

¹¹ El municipio es un ente social que vincula de manera directa a la sociedad con su gobierno; es también un ente político porque es el nivel primario del ejercicio del poder público; la calidad de jurídico se encuentra en

1.6 NATURALEZA JURIDICA

La naturaleza jurídica del municipio tiene diferentes vertientes, al considerarlo como comunidad natural; organismo descentralizado por región; ente autárquico territorial; orden de gobierno; poder, o bien, ente autónomo; todo ello en atención a las referencias históricas y a su regulación jurídica.

La idea del municipio como comunidad natural surge en Roma, en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con una relación específica con el Estado. Administrativamente, el “municipio” resolvía las necesidades colectivas y políticamente atendía las relaciones de su comunidad con la entidad estatal.

El municipio como organismo descentralizado por región, se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos de una población radicada en una circunscripción territorial, para posibilitar la gestión eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también, determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno local y con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

El municipio como ente autárquico territorial se entiende a partir de las características que le son propias como son: personalidad jurídica de Derecho Público, creación por ley, finalidad a perseguir, y existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.

la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dota al municipio de una competencia determinada; ahora bien, la característica de ser igualmente un ente administrativo se da en razón de que en el municipio se integra una estructura administrativa encargada de atender las necesidades de servicios públicos básicos de su población.

El municipio como poder se explica por la existencia de facultades a ejercer, que le son reconocidas en determinados ordenamientos legales. así también el municipio como orden de gobierno, se entiende como el nivel primario de la organización estatal y federal.

El municipio como ente autónomo, implica el derecho de los mismos para administrar sus propios asuntos y manejar su patrimonio; también como un principio político, en el sentido de que los ciudadanos participan en la dirección de la administración, en tanto que con su voto eligen a sus gobernantes más cercanos.

La autonomía municipal se presupone la descentralización política y económica del gobierno central: la democracia, y la libertad, son el requisito básico para decidir y actuar con responsabilidad en la vida pública y privada. Esto difiere de lo conceptualizado en cuanto a soberanía estatal, puesto que no se refiere la autonomía del municipio, a poder constituir sus leyes propias diferentes a las del estado, aunque si puede establecer reglamentos a las leyes estatales especialmente formuladas en materia municipal. El municipio es autónomo, pero no del todo, constitucionalmente es libre, pero no se le otorga soberanía alguna.¹²

¹² El municipio tiene una gran importancia, como la estructura gubernamental más cercana a la ciudadanía para la solución de sus necesidades y exigencias. Luego, el artículo 39 de nuestra carta fundamental, reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien (así lo considero) delega dicha soberanía para la protección de sus intereses, en forma de mandato en sus representantes gubernamentales (el pueblo es el mandante, el gobierno es el mandatario) y no como se cree generalmente, que el pueblo debe obedecer lo que el mandatario decida. de tal manera el Municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social. Es el municipio el que mejor sabe sus necesidades y la manera de resolverlas. Pero ni la federación ni las entidades le dan autentica libertad, sobre todo en ámbitos como el económico (el Congreso del Estado determina los ingresos que concederán al municipio, según lo que se supone, necesita), así como en el aspecto de la desaparición de ayuntamientos según lo cree necesario el legislativo estatal. Esto da al traste con la soberanía del pueblo, si pensamos que la revocación de mandato debería hacerse por votación directa del padrón ciudadano de cada municipio, puesto que el ciudadano es el mandante, y no el legislativo estatal.

De acuerdo a lo que nos dice la autora Teresita Rendón, “los atributos del municipio como persona jurídica son:

- a) Capacidad jurídica: es la aptitud para ser titular de derecho, sujeto a obligaciones.
- b) Estado civil: político.
- c) Nombre: es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un municipio de los demás.
- d) Domicilio: la ubicación geográfica espacial del municipio.
- e) Patrimonio: es el derecho administrativo del conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el municipio y que posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos a efectuarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetos o finalidades de política social y económica”.¹³

“Patrimonio; el municipio, como entidad jurídica tiene patrimonio propio, el cual esta integrado por:

- 1.- Bienes del dominio público propiedad del municipio son inalienables, inembargables e imprescriptibles.-
 - Los de uso común.
 - Los destinados por el ayuntamiento a un servicio público.
 - Los muebles municipales que por naturaleza no sean sustituibles.
 - Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
 - Las pinturas murales, esculturales y cualquier obra artística adherida permanente a los inmuebles propiedad del municipio.

¹³ RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1998. p. 68.

2.- Bienes del dominio privado.-

- Los que resulten de la liquidación, extinción de organismo afiliados municipales, en la proporción que corresponda al municipio.
- Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el municipio no destinados al uso común o la prestación de un servicio público.
- Los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el municipio”.¹⁴

La naturaleza jurídica del municipio mexicano está establecida, aunque no de manera muy clara,¹⁵ en el artículo 115 de nuestra Carta Magna que señala al municipio libre como la base de la organización territorial, política y administrativa de los Estados de la República, por lo que consecuentemente lo es de la federación; dotado de un gobierno propio, con personalidad jurídica y patrimonio.

De tal manera que el municipio es una persona jurídica de derecho público, en razón de que tiene un nombre, un objeto, fines, patrimonio, un régimen jurídico, un ámbito geográfico, un domicilio y un órgano de representación.

Un aspecto relevante dentro de la naturaleza jurídica del municipio mexicano es que se constituye como expresión de la primera organización social que tiene también que ver con el poder político: el de las comunidades; así el perfil político del municipio resulta inobjetable, por lo cual puede invocarse que el radio de decisión de las autoridades municipales se refiere a su propia autonomía política. Las materias administrativas que le son atribuidas por el Estado son medios para solventar los retos del desarrollo de las comunidades que, en todo caso, son exigibles a las autoridades del municipio y no forman parte del ámbito de decisión de otras instancias de gobierno.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Al adolecer nuestra carta magna de una definición clara de municipio, así como de su órgano de gobierno, la naturaleza jurídica del mismo se obtiene de elementos que se van sumando de la propia descripción constitucional, lo que genera diferentes apreciaciones en los ordenes de gobierno federal y estatal, aunado a que en innumerables legislaciones se le da un trato indistinto al ayuntamiento como al municipio.

En todo caso, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha avanzado para la reivindicación del municipio como instancia política, ya que el artículo 105 constitucional así lo refleja, aunque no se externen que el municipio es en sí un poder político (que bien podría equiparse como tal, atendiendo al ámbito de protección que la Suprema Corte de Justicia le ofrece en términos equidistantes en relación con otros poderes del Estado). Enseguida se transcribe parte del artículo en cuestión:

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

I. De las controversias que con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La federación y un estado o del Distrito Federal;
- b) La federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) El Distrito Federal y un municipio;
- e) Dos municipios de diversos estados;
- f) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- g) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- h) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- i) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...¹⁶

En este punto de amarre entre una práctica limitativa de las potestades políticas y administrativas del municipio, se trasciende en potencia a una práctica abierta en el ejercicio de derechos, facultades y responsabilidades constitucionales, políticas,

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México, SCJN; CD, 2006.

sociales, administrativas y también económicas. Aunque no escapa a este razonamiento, por ser precisamente la materia de la presente tesis profesional, que aun cuando se le reconozca al municipio la capacidad de interponer un medio de defensa en contra de otros ordenes de gobierno, por actos que invadan su competencia, lo cierto es que las armas jurídicas para su defensa son endebles, si atendemos a que se le reserva solo la facultad de reglamentar lo que los gobiernos locales legislan, por lo que valoración entre leyes federales y estatales, frente a reglamentos municipales no es equiparable.

1.7 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

El municipio, al igual que el Estado, esta formado por elementos imprescindibles para su existencia, y de manera genérica diremos que son: un territorio, una población y un gobierno.

a) **Población o Sociedad humana**; es un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, económicos, políticos, tradiciones, creencias, lenguaje e historia comunes, lo que tiende a configurar un espíritu solidario, que lo distinguen como una unidad social y los distingue de otros grupos sociales.¹⁷

La población como elemento constitutivo del municipio, no se entenderá tanto por aspectos de orden racial, sino por la coincidencia, al menos en la mayoría de sus habitantes; de valores, tradiciones, creencias, así como de una historia común a la sociedad de un determinado territorio, pero sobre todo por el concepto de residencia, pues el residir en un determinado municipio, convierte a un ciudadano

¹⁷ QUINTANA Roldan, Carlos F. Op cit. p.165-166.

en habitante del mismo y por ende, forma parte de la población municipal en la que se encuentre.

b) **El Territorio:** Se refiere al espacio físico donde se asiente la población y donde se ejerce; comprende, además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y en su caso el mar territorial que incluye la plataforma continental. El municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo, mar territorial, ni sobre el subsuelo pero sí sobre el espacio terrestre hasta donde lleguen sus límites, pues es una condición para que exista; lo anterior en orden a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27, 42, 43, 44, 45 y 46, en donde se señala que la plataforma continental, las playas, el espacio aéreo, el subsuelo y el agua, entre otros elementos, son de jurisdicción federal.¹⁸

Para la autora María Eugenia Ángeles Reinoso, “el territorio municipal es parte del territorio nacional y a su vez de el de una entidad federativa, y será entendido como un ámbito en el que se encuentra establecida una población; añade que el territorio municipal generalmente está subdividido interiormente, de acuerdo con el número de sus habitantes o el tamaño de su espacio geográfico. Generalmente donde se asienta el ayuntamiento se le identifica como cabecera municipal y en los 31 estados federados existe una extensa denominación de demarcaciones internas municipales, como son: Ciudad, delegación, pueblos, ranchería, barrio, colonia, villa, etc.”¹⁹

¹⁸ En este punto cabe destacar que la gran mayoría de los municipios del país son atravesados por vías federales de comunicación, ríos internos, barrancas, etc., elementos físicos que si bien son de jurisdicción federal, quedan en la práctica y sin fundamento legal alguno, a cargo de los ayuntamientos, quienes ejercen funciones y servicios públicos que no les competen, pero que sin embargo se ven obligados a atender; ante tal escenario se hace necesario celebrar convenios de coordinación con los demás ordenes de gobierno y legislar en esta materia, de manera que la actuación de las autoridades municipales se encuentre apegada a derecho y sus acciones sean efectivas, de lo contrario son fácilmente nulificadas ante los tribunales competentes.

¹⁹ FERNANDEZ Ruiz, Jorge (coordinador); Régimen Jurídico Municipal en México. México, Porrúa, 2003. p.67.

c) **La Autoridad o poder:** es otro de los elementos constitutivos del municipio que ejercen los gobernantes, quienes realizan una serie de funciones, aplicando un conjunto de facultades, para el logro del bien público. Ese poder se manifiesta, a veces, por medio de órdenes directas a los gobernados, ya sea en forma general mediante reglamentos u otras disposiciones normativas, o en forma más particular y concreta.

El gobierno y el poder que deriva del municipio es un elemento esencial del mismo, que se explica por la capacidad de tomar e imponer -en última instancia con uso de la fuerza pública- decisiones obligatorias para toda su población; el poder municipal, a diferencia del poder estatal, no es soberano sino autónomo y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.

La historia y el derecho comparado registran diversas formas de gobierno municipal, que incluyen órganos monocráticos y colegiados; así tenemos por ejemplo el sistema colegiado de asamblea, el esquema colegiado de comisión, el sistema monocrático de gerente y el sistema mixto de binomio alcalde-concejo.

El gobierno municipal de asamblea.- Bajo diversas modalidades, este tipo se practica en diversos países; por ejemplo, en el sur de Alemania, la asamblea, llamada Einkorpersystem, es el único órgano del gobierno municipal; la preside el burgomaestre, quien está sujeto a las decisiones e instrucciones del cuerpo colegiado. En cambio, el modelo británico de gobierno municipal, Según Pedro Tenorio Macías y José María Fernández Pastrana, “se caracteriza por ser el de un burgo-condado, con un alcalde (major), y en las demás unidades locales, un presidente (chairman). Ambos tienen competencias de tipo honorífico y representativo”.²⁰

El gobierno municipal de comisión.- Al inicio del siglo XX se adoptó, en algunos lugares de Estados Unidos, como Galveston, Texas, Iowa, entre otros, el esquema de gobierno municipal de comisión, visto por algunos autores como intermedio

²⁰ MASCAREÑAS, Carlos E. y Pellicer Prats; Directores. Nueva enciclopedia Jurídica. Barcelona, España. Francisco Seix editor. 1990. Tomo XVI, p. 750-751.

entre la asamblea y el manager. La comisión, presidida por un alcalde, es depositaria prácticamente de todas las facultades del gobierno municipal; su trabajo se divide entre los commissioners, por departamentos en atención a los diferentes ramos. El sistema de comisión se equipara, toda proporción guardada, al gobierno del directorio suizo.²¹

El gobierno municipal de gerente o de *City manager*.- El sistema de gobierno municipal fincado en la actuación de un gerente, apareció en los inicios del siglo XX en Estados Unidos; entraña la aplicación y empleo de los criterios y métodos utilizados por la iniciativa privada en la administración de empresas. empero, Se estructura mediante un concejo o comisión electo popularmente y presidido formalmente por un alcalde, sin facultades relevantes. El concejo o comisión, a cuyo cargo quedan las funciones legislativa y ejecutiva, delega ésta última en un gerente que para tal efecto designa, facultado para nombrar y renovar a los demás integrantes de la administración municipal.²²

Sistema mixto de binomio alcalde-concejo.- Este sistema de gobierno municipal surge en Francia durante la agonía del antiguo régimen, a manera de preámbulo de la Revolución. Hasta entonces, se había optado entre sistemas puros monocráticos o colegiados de gobierno municipal, lo que se vio modificado al articularse ambos sistemas en una modalidad mixta en la que cohabitan el órgano colegiado o concejo comunal y el órgano unipersonal –maire o alcalde-. Lógicamente, afirma García Trevijano, “en una democracia política, el peso de la gestión la lleva teóricamente aquél, pero en la práctica es el órgano monocrático quien da impulso y vida a la entidad. Es un sistema dualista articulado”.²³

En México, el gobierno municipal se le otorga, a través de elección popular, a un cuerpo colegiado denominado “Ayuntamiento municipal”, que es encabezado por

²¹ Idem.

²² GARCÍA Treviño, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid España. Editorial Cocabe. 1991. p.177

²³ Idem.

un alcalde o presidente y un número determinado de síndicos y regidores, de acuerdo al número de habitantes, conforme lo establece la ley.

1.8 FINES DEL MUNICIPIO

Al reconocer al municipio como una persona jurídica en donde se ejerce el poder en un territorio determinado, podemos entonces preguntarnos, ¿cuál es la finalidad e la existencia de los municipios?, ante tan grande interrogante habremos de señalar que dicha institución nació a la vida jurídica después de largos siglos de existencia de manera informal, pues su nacimiento responde a una asociación natural de las personas, y lo que buscaban los individuos al asociarse es lograr el bien común, en la actualidad podemos decir que los fines del municipio se uniforman con los del propio estado federal, es decir las finalidades, aunque en lo que a su ámbito de competencia corresponde son, al igual que en los otros ordenes de gobierno, el de asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de trabajo, entre otras.

La finalidad genérica del municipio será procurar el bienestar de su población, a través de la ejecución de las funciones públicas y de la prestación de los servicios públicos fundamentales, así como de la realización de las obras públicas que se requieran; aunado a esto tiene una función de gran importancia y que ha venido tomando mayor significado en las últimas décadas, esto es, la función política y democrática.

En el tercer capítulo se abordarán de manera mas amplia los fines aquí enunciados, ya de manera formal y con los fundamentos legales aplicables, por ahora se deja solo como una forma de reforzar la idea de lo que significa el municipio y de su importancia, haciendo hincapié en que no viene a ser solo una instancia de descentralización de la función pública, sino que además la función

política que desarrollan estos entes de poder, constituye la base de la educación cívica y en consecuencia la manera de construir la participación democrática de los habitantes de cada municipio.

2. DERECHO MUNICIPAL

La importancia del municipio como área de estudio, le ha dado su lugar correspondiente dentro del estudio del Derecho, en relación a las normas jurídicas que lo regulan; el autor Mario Cruz Ortiz, señala a esta área jurídica “como objeto de conocimiento, se describe como algo real, con existencia material que comprenden sus tres elementos importantes: la población, su gobierno y su territorio; que interesa al campo del derecho porque su actuar necesariamente debe estar reconocido por aquellas normas jurídicas que lo conforman y motivo por el cual se convierte en objeto de regulación”.²⁴

Diversas han sido las definiciones de los autores respecto a lo que debe conocerse como Derecho municipal; a continuación se exponen las siguientes:

El Doctor Carlos F. Quintana Roldan, considera que el Derecho Municipal: “Es una rama autónoma del Derecho Público, que tiene por objeto el Estudio del Municipio en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos, así como la planeación y urbanismo, en cuanto que estos implica procesos y consecuencias jurídicas”.²⁵

Teresita Rendón Huerta, propone la siguiente definición: “Derecho Municipal, es la disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el

²⁴ FERNANDEZ Ruiz, (coordinador), Op cit. p. 45-46

²⁵ QUINTANA Roldan, Carlos F. Op. cit. p. 123.

municipio como institución jurídica, de la cual estudia su evolución, sustentabilidad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser.”²⁶

Antonio Maria Hernández, dice que el Derecho Municipal: “Es la parte del Derecho Público, que estudia lo relativo al municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinada a investigar el origen histórico, la naturaleza, definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del Gobierno, administración y finanzas locales”.²⁷

Reynaldo Robles Martínez, define al Derecho Municipal: “Como el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos estatales o bien, con los particulares”.²⁸

Por lo que concluimos que el Derecho Municipal se considera como una rama autónoma del Derecho Público, que estudia las normas jurídicas del municipio como institución, tanto en lo jurídico, político y social, así como aquellas disposiciones que regulan la estructura de la administración Pública y la convivencia entre los habitantes en el ámbito municipal.

Es una rama del derecho público en tanto que se compone de normas jurídicas que regulan relaciones de órganos del poder público con los particulares. Es una rama autónoma del derecho pues “concentrándonos en el estricto campo de la filosofía de la ciencia y del conocimiento, existe argumentos fundamentales para apreciar a nuestra rama como científicamente autónoma, desde una perspectiva

²⁶ RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. Op. cit. p. 4

²⁷ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p.4.

²⁸ HERNÁNDEZ Hernández, Antonio María; Derecho Municipal. 2ª edición, Argentina, Editorial de Palma, 1977. p.14.

ontológica, metodológica, axiológica y teleológica”.²⁹ “Ontologicamente porque tienen un objeto de estudio claramente definido; En el plano metodológico, el método jurídico, común a toda investigación de ésta ciencia, debe adaptarse para que resulte eficaz en la búsqueda de conclusiones válidas en la vida municipal. ... En el plano axiológico (valores) y teleológico (fines) el derecho municipal cuenta con definición precisa y concreta de los valores que pretende alcanzar y de los fines que debe cumplir”.³⁰

2.1. FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL.

En una acepción simple podemos entender que fuente es de donde surge, brota, emana o se emite algo.

Eduardo García Maynez, nos señala que las fuentes principales del derecho son:

- a) Fuentes formales, es el proceso de creación de las normas jurídicas.
- b) Fuentes reales, a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.
- c) Fuentes históricas, por último, aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etcétera), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.³¹

Los estudiosos del derecho se inclinan por las tres fuentes descritas, esto es, el derecho municipal, también emana de distintas fuentes, como lo clasifica el Doctor Reynaldo Robles Martínez, que manifiesta lo siguiente:

²⁹ QUINTANA Roldan, Carlos. Op. cit. p. 125

³⁰ idem.

³¹ GARCÍA Maynez, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho. 43ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999. p. 51.

El orden jurídico que establece las disposiciones que otorgan derechos y obligaciones a las autoridades y vecinos de un Municipio, constituyen la fuente del Derecho Municipal y como tales podemos enunciar:

- 1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- La Constitución Política de cada entidad Federativa.
- 3.- Las Leyes Federales, Locales y Municipales.
- 4.- Los Reglamentos Municipales.
- 5.- La Jurisprudencia de los Tribunales Federales, Locales y de los Tribunales Contencioso Administrativo.
- 6.- Los convenios de Derecho Público, celebrados con la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con otros entes públicos.
- 7.- Las circulares y oficios.
- 8.- Los usos y costumbres.
- 9.- Los principios generales derivados del Derecho Municipal.
- 10.- Los criterios doctrinales de los tratadistas del Derecho Municipal.
- 11.- Las ideas políticas-sociales de los gobernantes.³²

A su vez Teresita Rendón Huerta Barrera señala como fuentes del Derecho Municipal las siguientes:

- 1.- Constitución General de la República.
- 2.- Las Constituciones particulares de las entidades federativas.
- 3.- Las Leyes Orgánicas Municipales.
- 4.- Los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas o decretos y demás leyes municipales.
- 5.- La jurisprudencia.
- 6.- La doctrina de los tratadistas del derecho Municipal.
- 7.- Costumbre.
- 8.- El Derecho común, los convenios municipales.

³² ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p.20-21.

9.- Derecho comparado.

10.- Los principios generales del Derecho.³³

Las fuentes del derecho Municipal, se apegan a las fuentes formales, reales e históricas del derecho, ya que cubren las necesidades sociales a nivel municipal y para que tengan fuerza obligatoria se ha seguido un procedimiento legislativo que elevo a la norma jurídica.

2.2. RELACIÓN DEL DERECHO MUNICIPAL CON OTRAS DISCIPLINAS.

Debido a que el derecho municipal, tiene por materia principal, normas jurídicas que regulan la organización de instituciones de administración pública, y las relaciones de entes de poder público con particulares; tiene una estrecha vinculación con diversas ramas del Derecho Público, las cuales son:

a) Derecho Constitucional: La Constitución es la ley suprema que define a grandes rasgos al Municipio, lo determina y le da vigencia; presupone un lugar específico en la organización política, administrativa y social del Estado.

b) Derecho Administrativo: “Guarda relación en virtud de que esta disciplina le proporciona los marcos generales que encuadran a la administración pública, en cuanto a su organización y métodos; así como sus aspectos de servicios públicos, planeación, desarrollo, evaluación, seguimiento y control”.³⁴ Es decir los órganos de la administración pública municipal, tratan de satisfacer las necesidades de los servicios públicos municipales de manera colectiva.

³³ HUERTA Barrera Rendón, Teresita. Op. cit. p. 8.

³⁴ QUINTANA Roldan, Carlos F. Op. cit. p.134.

c) Derecho Financiero: “En virtud que para la organización de los recursos constitutivos de la hacienda del Municipio, se requieren preceptos que determinen lo relativo a la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el erario público municipal para el desarrollo de sus actividades”.

d) Derecho fiscal: “Toda vez que es en ésta rama del derecho donde se definen las contribuciones y en general todo lo relativo a las formas de tributación de los individuos, por esta razón el derecho municipal se relaciona con esta rama jurídica, pues es efectivamente el municipio un ente de gobierno que impone y recibe cargas tributarias”.

e) Derecho electoral: “El municipio al contar con un órgano colegiado de gobierno denominado ayuntamiento y un titular de la administración que lo es el presidente municipal, debe necesariamente apegarse a las disposiciones electorales que regula los procesos por los que los gobernantes municipales serán promovidos de sus cargos por elección popular”.³⁵

³⁵ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p. 17.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. GENESIS DEL MUNICIPIO EN EL MUNDO ANTIGUO

Los estudiosos de la sociología, al ocuparse de la familia, base del agregado social que hoy fundamenta al municipio, reconocen tres etapas: “la prehistórica, la antigua y la actual. La prehistoria estudia a la familia en los tiempos más remotos. En esta etapa, se carece de datos precisos y tan sólo se conocen hipótesis y teorías. La familia antigua es la del periodo conocido con el nombre del mundo antiguo, en la cual hay datos basados en documentos escritos desde el año 476, D.C. año que señalan convencionalmente como el fin del mundo antiguo. La familia actual es aquella conforme a la cual vivimos en estos días”.³⁶ Las tesis sociológicas, principalmente las aportadas por el marxismo nos explican, que la incipiente forma de producir de los primeros grupos humanos, debió congregarlos en torno al jefe de familia, independientemente de que se haya tratado de un patriarcado o matriarcado; que el crecimiento de la familia propició la gene, posteriormente el clan, después de la tribu; y más adelante, la unión tribal que diera origen a la ciudad-estado.

El Municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inminente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesarias en el logro de sus propios fines.³⁷

³⁶ LÓPEZ Rosado, Felipe. Introducción al estudio de la Sociología, México, Editorial Porrúa, 1978; p. 63 y 64 edit.

³⁷ RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. Op. cit. p. 23-25

2.2 LOS SUMERIOS

Hacia los tres mil años antes de nuestra era, en la Mesopotamia, tenía lugar el renacimiento de la civilización sumeria, pese a las luchas intensivas entre los reinos de URUK, UR y LAGASH y a las continuas invasiones de las horas semitas, lograron conciliar las diferencias de cultos, sincretismo necesario para el logro de una cosmogonía única, base fundamental para el desarrollo de las relaciones, tanto políticas como económicas, entre dichas ciudades.

Alteraciones geográficas en su territorio, trajo consigo su decadencia y absorción por Babilonia, en cuyo esplendor, con Hamurabi, recoge los avances políticos y jurídicos de las ciudades sumerias. Ciertamente, gracias a la invención de la escritura y al Código de Costumbres de Hamurabi, se conocen “las relaciones esenciales de la política monárquica. En efecto, dotaba con él a todos sus estados de un mismo derecho contractual que pronto habría de llegar a ser costumbre internacional en el comercio de toda Asia Menor. Con él, el derecho babilónico, llevado por los mercaderes, penetró hasta Siria, alcanzando en aquellos momentos, un nivel tan alto que ya no habría de ser superado hasta mediados del siglo VII antes de Jesucristo”³⁸

Este documento jurídico contempla ya, instituciones de Derecho Civil y Mercantil que, perfeccionadas por otros pueblos, han llegado hasta nuestros días. Sobre el particular Moisés Ochoa Campos señala: “La cronología sitúa a Hamurabi y su Código en el siglo XX a. de J.C. y si se le estima contemporáneo del patriarca Abraham, no faltando quien observe que, mediante los contactos sumerio-semitas, las leyes Hamurabi, o mejor dicho, sus preceptos, influyeron en el decálogo de Moisés, partiendo de esta suposición, podría llegarse al extremo de decirse que los diez mandamientos del Mosaísmo son fruto de una cultura urbana primitiva,

³⁸ JACQUES Pirenne. Historia Universal. Tomo I, 18ª ed. España, Editorial Barcelona, Instituto Gallach, 1976, p. 34

engendada en el municipio natural, o sea que los principios morales cristianos que aún rigen, emanan de normas incubadas en el municipio natural”³⁹

2.3 GRECIA

Difícilmente podríamos hablar de la cultura de Occidente, y por ende del municipio, sin referirnos a las aportaciones de los griegos, cuya civilización se ha proyectado en todos los países civilizados del mundo. A Grecia se le atribuye por primera vez la participación del pueblo en las cosas del Estado, en las cosas de la ciudad, y no solamente inventaron la democracia, sino que de ella hicieron, durante mucho tiempo, la praxis de su bienestar social.

Alrededor de los mil quinientos años antes de nuestra era, empezaron a llegar en sucesivas migraciones, los jonios, los dorios y los eolios, a la Península de los Balcanes, donde se establecieron para constituir, después de varios siglos de integración, el pueblo heleno. Ellos fueron los herederos de los sumerios y costáneos de otra Gran Civilización: los egipcios. Pero a Grecia cabe el orgullo de haber desarrollado, extraordinariamente, la participación ciudadana en las asambleas deliberantes de las ciudades, mediante las cuales se resolvían los asuntos de las ciudades-estados, antecedente genuino de nuestros municipios.

En Grecia surgió la idea del municipio, pero no como una institución. Aquí cabe referirse al régimen de la ciudad más que al régimen municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo Griego la ciudad era una “asociación religiosa y política de las familias y de las tribus”, prescindiendo del elemento territorial, las implicaciones del concepto de ciudad fueron aquí de índole socio-política y no jurídico. Analizando el termino “urbe” encontramos que tampoco

³⁹ OCHOA Campos, Moisés. Op.Cit. p. 53.

aludía a lo jurídico sino mas bien a lo religioso, pues la urbe se conceptuaba como el lugar de reunión y dominio, esto es como un santuario de la asociación.

La noción del Municipio en Atenas aun cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los atenienses confirió al pueblo una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares, esa primigenia manifestación del municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos.

El pueblo de Atenas fue la civilización más importante de Europa, ya que era un Gobierno democrático con fines Políticos y funciones Administrativos. La figura del Municipio como Institución política subordinada del Estado, se parece a los “demos” o barrios de la polis, que tenían algunas autoridades y funcionarios particulares.⁴⁰

Largo es el proceso para alcanzar un estado de derecho emanado del pueblo, “en las sociedades nuevas, donde no existe la nobleza, las ciudades encomiendan a los legisladores la preparación de constituciones.”⁴¹ Pero, en Atenas, la ciudad luz de su tiempo, existen convulsiones por los intereses creados. El Código de Dracón, en el año de 621, termina con los privilegios de la nobleza, y Solon, en 594, instaura la democracia moderada y la igualdad civil; suprime la prisión por concepto de deudas; libera a los sometidos de la servidumbre; devuelve las tierras a sus antiguos propietarios que habían sido confiscadas por sus acreedores, y acaba con el régimen aristocrático.

En este cambio de la sociedad, la base de la Jerarquía social ya no es el nacimiento de la persona, sino la riqueza. “La dirección de los asuntos públicos pasa a la oligarquía de ricos, únicos que pueden ocupar el puesto de arconte y

⁴⁰ QUINTANA Roldan, Carlos F. Op. cit. p. 30

⁴¹ JACQUES Pirenne, Op. cit. , p. 34

tesorero. Pero todos los atenienses participan en el gobierno, eligiendo en la asamblea del pueblo a cien candidatos entre los cuales son seleccionados los nueve arcontes, constituyendo los tribunales populares y escogiendo los miembros del consejo de los cuatrocientos que, en el Aerópago formado por arcontes ejercen el poder soberano”.⁴²

De esta manera aparece el principio de representación popular por asambleas elegidas, que constituye una innovación esencial en la historia del derecho público. Asimismo, aparecen, por primera vez, los partidos políticos, divididos en dos: el partido popular compuesto por el pueblo; y el partido aristocrático, compuesto por la nobleza, pero con la participación de todos, por eso, al decir de Ochoa Campos, los griegos “fueron los herederos municipales de la prehistoria y dieron más tarde el asombroso espectáculo de su régimen municipal, es decir, una sociedad en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad.”⁴³

La concepción de la democracia de los atenienses encuentra su máximo esplendor en el siglo V a. de J.C., en la época de Pericles, connotado político y orador brillante ateniense. Con él las ciudades-estados se desarrollan en la política, sostén, cuando ésta es bien encaminada, del desarrollo socio económico. Ahora bien, la magnitud poblacional de las llamadas ciudades-estado, equivalen al tamaño de las ciudades medias de nuestra época.

2.4 ROMA

El municipio como institución jurídica nació en Roma. La palabra Municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los

⁴² Ibidem, p. 107

⁴³ OCHOA Campos, Moisés. Op cit. p. 54.

derechos civiles y políticos que les eran concebidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma. Los municipios en Roma fueron cambiantes en relación a las circunstancias políticas y sociales de los distintos periodos de la historia de ésta civilización.

El Municipio Romano se desarrolla en el siglo X a. de C.; la población de la península Italiana se establecía en aldeas. En este país, existían tres pueblos que integraron la nacionalidad romana: los latinos, los sabinos y los etruscos, cada una de las tres se subdividía en 10 curias y cada curia en 10 decurias, no era otra cosa que la gente: había 30 curias y 300 decurias o agentes. Cada una de las primeras tenía un hombre como su jefe-curio, su lugar propio para reunirse con la curia y un voto en la asamblea pública que, organizada por curias y familias en *comitia curiata*, representaba el Estado entero.

Los comicios se formaban por las cabezas de familia, Roma estaba gobernada por un rey que en ejercicio de su *imperium* era el jefe, el juez y el gran sacerdote.

Los romanos hablaban de *civitas* para designar a su organización política, término equivalente a la polis de los griegos. *Civitas* quiere decir ciudad. De ahí viene *civis* o sea, ciudadano.

El Rey era propuesto por el Senado y confirmado por la asamblea de las curias, ya que el Rey era el que tenía facultades religiosas y políticas.

El Derecho Municipal escrito, surgió en Roma en el siglo VI a. de C. con el código *Papyriano*.⁴⁴

Los romanos al conquistar nuevos territorios aplicaban a sus ciudades dos fórmulas la *Dediti* y la *Soccii*, al momento de ser atacado y vencido un pueblo podía este invocar cualquiera de las dos formulas.

⁴⁴ Ibidem, p.32

En el caso de la *Dediti*, (sumisión), la ciudad vencida dejaba de ser una *civitas*, y entregaban al pueblo romano sus murallas de dioses, religión, sus personas y su gobierno interno; a partir de ese momento pasaban a ser gobernados arbitrariamente por un *prefectus* enviado por Roma.⁴⁵

Por lo que respecta a la formula *Soccii*, (alianza), si esta era invocada por el pueblo en peligro de ser conquistado por el imperio Romano, conservaba su régimen municipal y le respetaban sus instituciones religiosas, culturales y políticas, era un aliado de Roma aunque siempre bajo el poder de Roma.

Las ciudades Romanas *civitas* tenían sus propias leyes, dioses, su política y cultura pero al incorporarse a Roma perdían su autonomía.

Las ciudades incorporadas a Roma, reciben el nombre de Municipio de *munus munare*, que significa carga o gravamen, así que los municipios eran los obligados a verificar determinadas prestaciones, tributos y servicio militar. Se caracterizan los municipios, por su autonomía administrativa y sus magistrados.⁴⁶

Las cargas económicas de Roma que las ciudades debían contribuir se les llamaba *munera*, y de ahí derivó el nombre de *municipies* a los habitantes de esas ciudades y de “municipio” a éstas.

Como características del municipio en roma podemos enumerar las siguientes:

- 1) Un territorio determinado.
- 2) Un pueblo que se manifestaba en su Asamblea General.
- 3) Una organización especializada en un cuerpo deliberante, Curia, con sus magistraturas. Y
- 4) El culto de los dioses.⁴⁷

⁴⁵ Ibidem p. 48-53.

⁴⁶ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p. 56.

⁴⁷ HERNÁNDEZ Hernández, Antonio María. Op cit. p. 113.

La ley Julia Municipales (45 a. de C.), regulaba la organización municipal romana. La curia tenía facultades políticas bajo el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en lo económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto, en lo militar, la reclutación y provisión de las armas; en lo administrativo, en todo lo concerniente a la política municipal, construcción de edificios públicos, obras, etc.; en lo judicial, decidir las apelaciones de las multas impuestas por los *Duunviros* y los *Ediles*, y aún tenían funciones de glosa; también señalar custodias de las capilla, días fastos, entre otras.

Los órganos ejecutivos eran los *Duunviros* presidían la Curia, dirigían la administración general, velaban por la pureza y sinceridad electoral y ejercían cierta jurisdicción tanto en lo civil como en lo penal.

Los *Cuestores*, eran los que tenían a su cargo la gestión y custodia del tesoro municipal.

El *Censor*, era un alto magistrado que formaba el censo y asumía la dirección moral pública.

El Defensor *Civitatis*, era un magistrado de elección popular encargado de la defensa de los particulares contra los excesos de la curia, del Municipio y de los funcionarios imperiales.⁴⁸

La asamblea del pueblo elegía a los magistrados (dictador, pretor, edil). El Municipio era dirigido por un colegio de cuatro funcionarios elegidos anualmente: dos investidos de poder judicial de los pretores (duoviri jure difunto) y dos con poderes de policía edilicia (duoviri aediles). Algunos municipios tenía cuestores y tributos. El concejo comunal (senado) constituía el orden de los Decuriones, ordinariamente compuestos de cien miembros vitalicios.⁴⁹

⁴⁸ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p.58 y 59.

⁴⁹ HERNÁNDEZ Hernández, Antonio María. Op. cit. p.114.

2. EDAD MEDIA

En la Edad Media al darse un gobierno despótico, se desvaneció casi por completo la institución Municipal.⁵⁰

A mediados del siglo XV, concretamente en 1453, se produjo la toma de Constantinopla por los Turcos y la caída del Imperio Romano Oriente, que marcó de manera histórica la terminación de la Edad Media.⁵¹

2.1 ESPAÑA.

La organización y consolidación del Municipio español tuvo influencia Germánica y Árabe. España se caracterizó por la centralización del poder en el rey.

Antes de la dominación Romana, la población española se encontraban dispersa y aislada, es hasta la dominación Romana que se establece el Municipio, por ello, todas las ciudades o poblaciones de lo que ahora es España tuvieron ciudades libres, federales estipendiarias o colonias.⁵²

Después de la Dominación Romana, España fue invadida por los visigodos pueblo que respeto la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, subsistió la estructura del Municipio Romano haciendo modificaciones para adecuarse a las necesidades de España.

A principios del siglo VIII d. de C. posterior a la invasión visigoda, España es invadida y conquistada por los Árabes. Para el siglo X, se estableció en Córdoba el Califato, integrando la administración de las ciudades dominadas y cada una de

⁵⁰ RENDÓN Huerta, Teresita. Op. cit. p.69.

⁵¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. Tomo IX. p.109.

⁵² ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p.40.

estas eran gobernadas por un delegado elegido por el Califa, que recibía el nombre de *caide*, palabra que deriva del *ALCALDE*. El alcalde era el Administrador de justicia que regulaba el control del Municipio.

Con las invasiones que sufrió España se fortaleció la institución del Municipio Español, a tal grado que los Reyes de España otorgaban grandes franquicias y privilegios, a través de las Cartas Puebla a la gente que fuera a fundar centros de población, otorgándoles derechos específicos, autonomía política y administrativa, que ejercían por conducto de la “Asamblea de Aforados”, representada por los vecinos que aparecían en las Cartas Puebla o fueros municipales que constituían “los estatutos de las ciudades y población de la España medieval en los que se recogían las prerrogativas, privilegios o exenciones que disfrutaban sus habitantes”.⁵³

Esta asamblea formaba el cabildo abierto, que tenía como propósito resolver problemas locales, y la población el de defender a su Municipio. En esta época el Municipio toma mayor florecimiento ya que el gobierno era autónomo, tanto en lo político, administrativo y judicial.

En esta etapa se da la figura de *concilium*, que se denominó cabildo cerrado era la asamblea de los habitantes del municipio que se congregaba el domingo al sonar de las campanas para tratar los asuntos de interés social.⁵⁴

En dicha reunión los habitantes tenían derechos y obligaciones para tener una estructura mejor sobre el Ayuntamiento, y ahí se elegían a los alcaldes, a los regidores, alférez real, procurador síndico de elección popular, que tenía como objeto velar los intereses políticos, económicos y sociales de la comunidad. Al aumentar la población se dio origen a los cabildos cerrados, que hasta la fecha conservamos en nuestros Ayuntamientos.

⁵³ QUINTANA Roldan Carlos F.. Op. cit. P.41.

⁵⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. cit. p. 105-108.

3. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

3.1. MEXICO PRECORTESIANO

En las diferentes culturas del México Prehispánico, no existió alguna forma de organización política que pueda equipararse al municipio, sin embargo se tienen algunas referencias históricas de modos de organización que más que ser políticas, atendían a factores como el parentesco y la religión, es el caso del “Calpulli” azteca.

Se considera por diversos autores que la institución del Calpulli, constituyó la base de la organización económica y social de los aztecas, cada calpulli se integraba con diversas autoridades internas como el Tlatoani o jefe político; el Teachcauh o administrador general del Calpulli; los Tequitlatos o capataces; los calpizques o recaudadores de tributos; los Tlacuilos o escribanos encargados de realizar los códigos.⁵⁵ Cabe resaltar que dicha organización azteca perseguía principalmente fines militares de conquista, no obstante como acertadamente lo señala en su obra el Maestro Quintana Roldan, se debe reconocer que la institución del Calpulli, ha tenido marcada influencia en la creación o nacimiento de otras instituciones mexicanas como el ejido y hasta la del propio municipio.

3.2. LA CONQUISTA ESPAÑOLA

El descubrimiento del Nuevo Mundo por Cristóbal Colon en el año de 1492, fue el factor principal que detonó la elevación de España como una verdadera potencia, provocando que las instituciones municipales fueran la forma de organización jurídica que habría de implantarse en los territorios conquistados para organizar a

⁵⁵ QUINTANA Roldan Carlos F.. Op. cit. P.47.

la población. El maestro Quintana Roldan, al respecto refiere dos grandes etapas iniciales: la de los municipios insulares, que va de 1492 a 1519; la de los municipios continentales a partir de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz en 1519;⁵⁶ los primeros en respuesta a las necesidades urgentes de los primeros descubridores de las Islas Caribeñas; los segundos fundados con base en los Ordenamientos españoles, que poco a poco fueron dando vida a las nuevas poblaciones sometidas.

La fundación del primer ayuntamiento del continente, ocurrió en tierras veracruzanas, en el lugar conocido como “Villa Rica de la Veracruz”, y las primeras leyes que regulan al Ayuntamiento fueron las ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525 que mencionan entre otras cosas la obligación de la población que llegaba al municipio de establecerse de forma permanente, o de residir en el Municipio durante ocho años, el servicio militar y adoctrinamiento religioso. El segundo Ayuntamiento fue el de “Villa de Segura de la Frontera” en la población de Tepeaca, ubicada en el hoy Estado de Puebla, en 1520.

El 13 de agosto de 1521 Hernán Cortés toma la Gran Tenochtitlán, capital del Imperio Mexica, y en ese mismo año funda un ayuntamiento en Coyoacán; con posterioridad en los años de 1524 y 1525, con el objeto de organizar los nuevos municipios, Cortés emitió Ordenanzas, las segundas fueron conocidas como “Plan Municipal”, con lo que la conquista culminaba dando forma jurídica a sus pueblos dominados.

3.3. LA COLONIA

En los albores de la Colonia, la organización social de los pueblos autóctonos dejó de existir para los españoles. Estos se organizarían de acuerdo a los principios de las leyes de Castilla, es decir, la base de la organización sería el municipio.

⁵⁶ Ibidem, p.48

La institución política de los pueblos y ciudades españolas fueron los concejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el ayuntamiento o cabildo.

Los Cabildos coloniales se conformaban por un alcalde mayor o corregidor como representante de la máxima autoridad municipal, los capitulares u oficiales reales, regidores, jueces ejecutores, procurador, escribano, alférez real, alguacil mayor y síndico y otros nombramientos menores.

Los alcaldes mayores o corregidores eran designados por el virrey; **El regidor** era el más genuino representante de los vecinos con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales. Su función era la de regir, administrar su ciudad, sus bienes, su policía y sus servicios, su principal objetivo era la gestión social. **El procurador**, era el representante de los derechos de la población, es decir, era la figura jurídica y apoderado legal del ayuntamiento.

El escribano, era el que tenía fe pública, levantaba el acta de sesiones. El **Alférez Real** encargado de portar la bandera, tenía derecho de entrar al cabildo y votaba antes que los regidores y sustituía al alcalde ordinario. El **Alguacil mayor**, era una especie de policía y atendía las situaciones delictivas, o por órdenes de autoridad competente. Los **Jueces ejecutores**, eran visitadores de los establecimientos e imponían penas por las infracciones que se comprobaran.

Las principales atribuciones del ayuntamiento en la época colonial son:

- a) Obras públicas como construcción de puentes y caminos.
- b) La distribución de tierras, caballerías y peonías.
- c) Administración de hospitales y cementerios.
- d) Servicios públicos como el de policía, alumbrado, agua potable.
- e) Seguridad pública.
- f) Vigilancia de mercado.

Los bienes que integraban el patrimonio del Municipio eran:

- a) Bienes de uso común, las fuentes y las plazas donde hacían las ferias, mercados, arenales, ríos, carreteras, montes.
- b) Bienes propios, era los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos, los que daban en arrendamiento, los rústicos y urbanos.
- c) Arbitrios, era los impuestos que percibía el Ayuntamiento.

Los cabildos eran: Abiertos y Cerrados, tenían la facultad de redactar ordenanzas; es decir, **facultades legislativas**, de igual manera conocían de funciones administrativas.

La decadencia de época colonial comienza a mediados del año 1767 y culmina con el movimiento de independencia de la Nueva España. Sus características fueron: se aniquila totalmente la autonomía municipal a causa de la centralización que ejercían la junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los Intendentes y los Gobernadores; se nulificaron las haciendas locales, se acentuó la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo; se dio un cambio radical que menguó en toda la esfera de acción Municipal; se introdujeron una Contaduría General para controlar el aspecto financiero de los Municipios; hubo un aumento de las responsabilidades de funcionarios públicos; disminución de sueldos y gratificaciones.⁵⁷

Cabe destacar que los municipios coloniales tuvieron gran importancia dentro del movimiento de independencia, ya que como señala el Maestro Quintana Roldan, muchos municipios siguieron la causa libertaria, y el propio Cura Hidalgo a pocas horas de iniciada la lucha de independencia, convocó en la entonces ciudad de San Miguel el Grande a vecinos notables, con el objeto de nombrar autoridades y

⁵⁷ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p. 92 y 93.

acordad las medidas necesarias para el aseguramiento del orden público, formando así en efecto al primer cabildo independiente.⁵⁸

3.4. LA CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812

El 18 de marzo de 1812 la Constitución de Cádiz fue promulgada por las Cortes Generales Españolas, como Constitución de la monarquía española, Ordenamiento que de acuerdo con el Maestro Ignacio Burgoa, representa para México la culminación del régimen jurídico que lo estructuró durante la época colonial, y significa un índice inequívoco de un indiscutible proceso; así también escribe, que dicha constitución consagra los principios torales sobre los que se levantó el edificio del constitucionalismo moderno, tales como el de soberanía popular, le de división de poderes y el de limitación normativa de la actuación de autoridades estatales.⁵⁹

En mi opinión, el documento en comento, contiene igualmente como base de la estructura constitucional moderna al Ayuntamiento como el gobierno de los pueblos, con lo que históricamente se reconoce la importancia política y jurídica del municipio.

Los artículos en relación al Ayuntamiento se redactaron en su Título VI, capítulo I “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, mismos que señalaban lo siguiente:

“...
Art. 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político, donde los hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.⁶⁰

⁵⁸ QUINTANA Roldan, Carlos F. Op. cit. p. 60 y 61

⁵⁹ BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. cit. p.118 y 119

⁶⁰ Como quedo expuesto, la Constitución de Cádiz reconoce al Ayuntamiento como el GOBIERNO de los pueblos y desde su implantación formal en un documento con el carácter de ley constitucional, se instituyo de manera colegiada.

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

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

Art. 312.- Los alcaldes regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

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

Art. 314.- Los electos nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos. Para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del año siguiente.

Art. 315.- Los alcaldes se mudaran todos los años, los regidores por mitad cada año, y los mismo los procuradores síndicos donde hay dos: si hubiere solo uno, se mudara todos los años.

Art. 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.

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

Art. 318.- No podrá ser alcalde, regidor o procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que este en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art. 319.- Todos los empleados Municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

Art. 320.- Habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por este a pluralidad absoluta de votos y dotados de los fondos del común.

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

Primero.- La noticia 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 a 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 la responsabilidad de los que se nombran.

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

Quinto.- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto.- Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de depósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo.- Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo.- Formar las ordenanzas Municipales del pueblo, y representarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañara con su informe.

Noveno.- Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.⁶¹

Art. 322.- Si se ofrecieron obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las cortes. Estos atributos se administrarán en todo como los caudales de propios.

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

Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales:

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

Art. 325.- En cada provincia habrá una diputación llamada provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.

No obstante su corta vigencia, la Constitución Española de 1812, reinstauró el sistema de elección popular y la no reelección de funcionarios mediante su renovación anual, así como el nombramiento de regidores de acuerdo al número de habitantes del municipio y declaró a los cargos concejiles como una obligación ciudadana; aunque no dejamos de lado elementos negativos de dicho ordenamiento, pues también sometió a los Ayuntamientos a los “Jefes políticos”, y negó autonomía en materia hacendaria, temas que en la actualidad resultan dos de los aspectos de mayor polémica en el ámbito de la reforma municipal, porque merman la capacidad de acción de los municipios, y contradicen el texto constitucional que los contempla como entes autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio.

⁶¹ Es notorio que la institución del Ayuntamiento como forma de gobierno ha sido desde sus orígenes la manera de dirigir el destino de los pueblos, partiendo de la elección de sus representantes y tomando en cuenta elementos importantes como el arraigo de los candidatos.

3.5. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

Siguiendo la lucha de independencia, don José María Morelos y Pavón, convocó a una asamblea constituyente conocida como Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional*; y la misma asamblea expide el 22 de octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán no tocó de manera directa lo relativo a los municipios, solo puede leerse en su artículo 208, que los ayuntamientos en los pueblos villas y ciudades , continuarían su vigencia hasta en tanto no se adoptase otro sistema.

3.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1824

En 1824 se promulga la primera Constitución Federal del País, misma que deja del lado a la Institución Municipal, encausando bases constitucionalistas mas generales que locales, a este respecto, el Constitucionalista Tena Ramírez, dice: “fue el Acta Constitutiva la del 31 de enero de 1824 el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados....”⁶²

En consecuencia, el modelo de Constitución que adoptó el Constituyente de 1824, fue el federalista, y es a partir de entonces que comienzan a surgir las Constituciones de los Estados, y las primeras Leyes Orgánicas Municipales.

⁶² TENA Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, 29ª edición, México, Editorial Porrúa, 1995. p. 110

3.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1836: LAS 7 LEYES.

La base constitucional de los ayuntamientos, nace con la Sexta Ley Constitucional de 1836.

Este Ordenamiento de carácter conservador, retoma lo relativo a los municipios, en sus artículos que van del 22 al 26. mismos en los que se establece entre otras cuestiones, el principio de elección popular de los miembros del ayuntamiento, los parámetros de creación de municipios en razón de determinado número de personas, los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, así como las facultades en materia de diversos servicios públicos, como lo son: “cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen del común, de la construcción, reparación de puentes, calzadas y caminos; de la recaudación e inversión de los propios arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público del vecindario”.⁶³

3.8. EL MUNICIPIO EN LOS PRINCIPALES ORDENAMIENTOS DE 1842 A 1847

Las constantes luchas entre liberales y conservadores que tuvieron por escenario al territorio nacional, a partir de la independencia, hasta la década de los setenta, con inclusive dos intervenciones extranjeras, trajeron consigo una serie de modificaciones del orden jurídico nacional.

⁶³ Ibidem, 149

En un contexto del centralista, se expiden en 1843, “Las Bases Orgánicas”, en las cuales se señalan, como facultades departamentales “establecer corporaciones y nombrar a los funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134, fracs. X y XIII)”.⁶⁴ Los departamentos que se aluden en el párrafo anterior, no eran otra cosa que las entidades federativas o, mejor dicho, los mismos estados que se mencionan en el acta constitutiva de 1824, menoscabando con ello la autonomía municipal.

Los continuos enfrentamientos entre las facciones políticas y los movimientos separatistas de algunas entidades, entre otras causas dieron ocasión de volver al federalismo. “El restablecimiento del federalismo, reinstala, a su vez, con carácter de transitorio, la vigencia de la Constitución Mariano Salas, Jefe del Ejército Libertador Republicano.”⁶⁵

“Emanado del Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional del 24, en tanto convoca al sexto constituyente, instalado en diciembre del propio año de 1846 que votó el Acta Constitutiva y de reformas del 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia, del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la Constitución del 24 de octubre del propio año.”⁶⁶

Como efecto inmediato de este nuevo orden jurídico, los Estados de la Federación, sustituyeron a los Departamentos. Lógicamente las constituciones locales cobraron vigencia –las de 1824–, los ayuntamientos volvieron a operar de acuerdo con el nuevo estado de cosas, sin embargo, las prefecturas centralistas continuaron funcionando. Durante ese lapso el Ayuntamiento de la Ciudad de

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ OCHOA Campos, Moisés. Op. cit. p.244

⁶⁶ Idem.

México expidió numerosos bandos, que de manera solemne se daban a conocer al pueblo para su exacta observancia; esa intensa actividad de reglamentación se debió al funcionamiento de una comisión especialmente encargada de la revisión de las Ordenanzas municipales de la ciudad de México, según consta en la memoria correspondiente el año de 1846.

3.9. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Los avances logrados por los liberales que hicieron retornar al país al federalismo, se vieron combatidos por los conservadores, quienes por enésima vez ofrecen al General Don Antonio López de Santa Anna la Presidencia de la República. Este estableció una dictadura, intentando posteriormente instaurar el imperio que jamás operó gracias al triunfo de la Revolución de Ayutla que culminó con la expedición de la Constitución Federal de 1857.

Dicho ordenamiento constitucional organiza a la nación como una república democrática, representativa y federal. No se ocupó de los municipios, salvo del Distrito Federal y de los territorios. En efecto, en la fracción sexta del artículo 72 de la Carta Fundamental aludida dice: “VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”⁶⁷

“Durante la reforma y el Gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabiliza, situación que duró hasta la llegada de Porfirio Díaz al poder, pues éste último, a

⁶⁷ DE LA TORRE, Juan. La Constitución Federal de 1857, sus adiciones, reformas y leyes orgánicas anotadas y concordantes. México, Editorial Of Nava, 1891. p.63

través de jefes políticos, ejercía de manera directa su poder en los asuntos económicos, sociales y políticos del municipio”.⁶⁸

El gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, prefectura, distrito o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 1836 (art. 17 de la Ley IV), eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras ordenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación se hacia incompatible con cualquier asomo a la libertad municipal, el odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos a la revolución, la cual consagro entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.

Ante tal escenario es que la Revolución Mexicana enarbola no solo el postulado de la problemática agraria, sino también el de la libertad municipal, mediante lo cual se pretendía establecer la democracia desde su base, abolir las jefaturas políticas mediante la instauración del municipio libre; estas demandas surgen en el programa del Partido Liberal Mexicano encabezado por los hermanos Flores Magon, quienes en 1906 proclaman en la Ciudad del San Luis Potosí el programa y el manifiesto de su partido, que en su artículo 45 establece la supresión de los jefes políticos, y el su artículo 46 la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos; postulados que se repiten en el Plan de Valladolid de 1910; en el Plan de Francisco I. Madero, en ese mismo año; en el Plan de Ayala de 1811, así como en el Plan de Guadalupe de 1914.⁶⁹

⁶⁸ ADAME García, Jorge Carlos. Cartas Municipales versus Constitución Municipal. Tesis para obtener el Título de Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional. México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004. p.43

⁶⁹ Ibidem, p. 44

3.10. LA CONSTITUCIÓN DE 1917, NACIMIENTO FORMAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

Desde un punto de vista histórico, el precursor del Municipio contemporáneo en nuestro país, fue Don Venustiano Carranza, quien se preocupó por los problemas sociales, debido a esto encauso los principios sobre los cuales debería de desarrollarse un Municipio Autónomo, tanto en lo Político, Económico, y Administrativo, mediante una ley electoral municipal y un gobierno Libre; el 12 de diciembre de 1914, en Veracruz cuando instaló su gabinete de Gobierno y expidió su decreto “Adiciones al Plan de Guadalupe”, trató el tema de la libertad Municipal.

Fueron 19 las adiciones que se le hicieron al original “Plan de Guadalupe”, de las cuales 5 trataban sobre el Municipio:

- a) Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando al Municipio Libre.
- b) Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- c) Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecen escuelas, mercados y cementerios.
- d) Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
- e) Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, entre otros.

De los 19 proyectos el primero correspondía al Municipio, y éste es el antecedente más formal del actual artículo 115 Constitucional. El Decreto expedido en la ciudad de Veracruz, según cita Moisés Ochoa Campos a Florencio Barrera Fuentes, versa de la siguiente manera:

Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa, y sin que haya autoridades intermedias 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 residieren habitual o transitoriamente”.⁷⁰

El Municipio en el Congreso Constituyente de 1917.

En el Diario Oficial, el texto original que se presentó del artículo 115 Constitucional, respecto del Municipio, el día miércoles 24 de enero del año de 1917, ante el Congreso Constituyente, que sesionaba en Querétaro, decía así:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las tres 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 administraran libremente su hacienda recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la porción y término que señala la legislatura local.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que la ley establezca.

III.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”⁷¹

La propuesta del Artículo 115, dio lugar a diversos debates, principalmente en su fracción II, en lo referente a la autonomía y libertad Municipal.

La esencia de los debates fue:

⁷⁰ BARRERA Fuentes, Florencio. Historia y Destino del Municipio en México. Op. Cit. por Moisés Ochoa Campos, en su obra La Reforma Municipal, p. 318-319.

⁷¹ PALAVICINI, Félix I; Historia de la Constitución de 1917. Tomo Segundo, México, Gobierno del Estado de Querétaro, Institución Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación. 1987. p. 499.

- Algunos de los diputados proponían la Autonomía económica municipal que no estuviera limitada por el Estado Federado.
- Algunos de los Diputados proponían que fuera el Estado Federado, a través de las Legislaturas Locales, quien legislara y administrara la economía municipal.

Al final de los debates, el texto definitivo de la fracción II, del artículo 115 Constitucional, quedó de la siguiente manera:

“Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se tomara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.”⁷²

De este modo (a decir de Tena Ramírez), el municipio libre ingreso a la Constitución con defectos substanciales, mismos que han sido aprovechados por las Constituciones de algunos Estados para mermar la libertad municipal.

No obstante los defectos o errores con los que nació a la vida institucional el municipio libre, es importante resaltar que antes de la promulgación de este documento político, la existencia de los municipios quedaba al arbitrio de los gobernadores de los estados, porque no había un mandato constitucional de carácter federal que los uniformara. Los municipios, como primera demarcación oficial con la que se encuentran los ciudadanos, constituyen, ciertamente, la comunidad más importante de sus habitantes, donde la suma de sus voluntades crea una voluntad distinta, la comunitaria; la que, investida de un nombre, establece relaciones con los demás de su especie en lo económico y en lo social, por lo que su reconocimiento de manera constitucional fue un verdadero parte aguas en nuestra historia.

⁷² Ibidem, p. 550.

3.11. REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, A PARTIR DE SU CREACIÓN.

Una vez que fue aprobado y vigente por el Congreso Constituyente, el artículo 115 Constitucional en 1917, el mismo fue sufriendo diversas reformas, las cuales se exponen a continuación:

A) Primera Reforma (20 de Agosto de 1928). Aprobada por la Asamblea de Querétaro, el General Álvaro Obregón, expone lo siguiente:

“La Reforma que vengo refiriendo se contrae a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos a su vez, puedan reducir el número de representantes de Congresos Locales, cuando estimen de interés público en sus Entidades respectivas”.

Una vez aprobada la modificación Constitucional mencionada, el artículo 115 quedo en su fracción III en los siguientes términos:

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de ese número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.”⁷³

Esta fórmula sustituyó al número mínimo de quince diputados que se estableció originalmente, se ajustó al mínimo de diputados que debería de tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad.

B) Segunda Reforma (29 de abril de 1933) a la fracción I del citado artículo, se le adicionó lo siguiente:

⁷³ RUIZ Massieu, Mario y Muñoz Virgilio. Elementos jurídico-históricos del municipio en México. México, UNAM, 1979 . p. 85-86.

“Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.”⁷⁴

Los legisladores inspirados en el principio de No Reección en el aparato político, en tal virtud legislaron para que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos no pudieran ser reelectos para el periodo inmediato, pero sin embargo decidieron que los suplentes de los funcionarios anteriores si fueran susceptibles de ser reelectos para el periodo inmediato como propietarios, siempre y cuando no hayan estado de propietarios.

C) Tercera Reforma (8 de enero de 1943), el párrafo tercero de la fracción III del citado artículo, quedo de la siguiente manera:

“Los Gobernadores no pueden durar en su cargo más de seis años.”⁷⁵.

(Antes duraban en su cargo cuatro años).

D) Cuarta Reforma (12 de febrero de 1947), se adicionó a la fracción I del citado artículo Constitucional el siguiente texto que dice:

“En las elecciones municipales participaran las mujeres y en igualdad de condiciones de los votos, con el derecho de Votar y ser Votadas.”⁷⁶

Se estableció acceso de la mujer mexicana a la vida política de nuestro país.

E) Quinta Reforma (17 de octubre de 1953), en la que se suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y el que había sido reformado en 1947 y esto con motivo de que en esa misma fecha de 53 se reformó el artículo 34 para

⁷⁴ Ibidem, p. 86-88.

⁷⁵ Ibidem, p. 89.

⁷⁶ Idem.

otorgarle plena ciudadanía a las mujeres.⁷⁷ En virtud de lo anterior, las mujeres comienzan a tener mayor participación en la vida política, tanto a nivel federal, estatal y municipal, por lo que fue necesario una reforma al artículo 34 Constitucional, que considera “ciudadanos de la República a los varones y mujeres, que tengan dieciocho años y un modo honesto de vivir”.

F) Sexta Reforma (6 de Febrero de 1976). Se adicionaron a las fracciones IV y V del artículo Constitucional antes citado:

Fracción IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero, del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal en la Materia.

Fracción V.- 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 competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.⁷⁸

Señalan las materias a nivel municipal la de Asentamientos humanos y Desarrollo Urbano de los centros de población, punto medular en el devenir municipal que debido a la escasa y en muchas ocasiones inoperante regulación, provoca el crecimiento desordenado de los pueblos y con ello la imposibilidad de recaudación a nivel municipal.

G) Séptima Reforma (6 de Diciembre de 1977). Se adicionó un párrafo a la fracción III del artículo Constitucional antes citado, quedando de la siguiente manera:

“De acuerdo con la legislación que se expide en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de Diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, cuya población sea de 300 mil habitantes.”⁷⁹

Con esto se dio fuerza a los partidos políticos minoritarios.

⁷⁷ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p. 139.

⁷⁸ Ibidem, p. 139-140.

⁷⁹ QUINTANA Roldan Carlos F. Op. cit. p. 97.

H) Octava Reforma (3 de Febrero de 1983). Una vez que el Lic. Miguel De la Madrid Hurtado llegó al Poder Ejecutivo Federal, hizo su propuesta al Congreso, en consecuencia se adiciona y se reforma pasando de cinco a diez fracciones para quedar como sigue:

“Artículo 115 Constitucional.- Los estados adoptaron para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que haya estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de 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 conforme a la ley no procediere que entrase en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los concejeros Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si algunos de los miembros dejaren de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

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

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.⁸⁰

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.

⁸⁰ Esta reforma aún prevalece en nuestros días y en mi opinión constituye uno de los principales bloqueos a la autonomía municipal, toda vez que subordina a los ayuntamientos a crear toda su estructura legal, únicamente bajo la normatividad que emita el legislativo de la entidad federativa a la que pertenezca. Situación ésta, que genera actos infundados de autoridad, aunado a que en la mayoría de los estados de la república, las leyes estatales no establecen la forma en que los ayuntamientos habrán de crear sus propios ordenamientos, para que sean vigentes y positivos en cada municipalidad.

- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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, en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de los 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 leyes locales, no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios están exentos de dichas contribuciones.

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de las zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales, será directa y en términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

- a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.
- b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue de cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de ese número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expedirán sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores, así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la presentación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.⁸¹

Las causas que motivaron a esta reforma fueron principalmente el excesivo poder del de la Federación y de las Entidades Federativas a los Municipios en el aspecto económico.

Las reformas significativas se centran en los siguientes aspectos: se estableció la autonomía jurídica del ayuntamiento, se dictaron las bases para la suspensión y

⁸¹ Ibidem, p. 601-605.

desaparición del ayuntamiento, se enumeraron los servicios públicos, se legalizó la representación proporcional de los miembros del ayuntamiento y normaron las relaciones laborales entre estos y el Ayuntamiento.

I) Novena Reforma (17 de Marzo de 1987). “Tuvo como objetivo cambiar el artículo 116 Constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, y de esta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal. Por virtud de esta reforma, el precepto citado se integró en ocho fracciones, que es como actualmente se encuentra el texto vigente”.

El artículo 115 se consagro para regular los asuntos Municipales exclusivamente, por lo que se incorporo al artículo 116 Constitucional disposiciones en relación a los Gobernadores y Diputados Locales.

J) La Décima Reforma (23 de Diciembre de 1999). Esta reforma y adición fue el producto de un amplio consenso de las fuerzas políticas integradas en el Congreso de la Unión.

Establece al ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; se señalan reglas más claras en cuando 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.

Cabe destacar que esta reforma no fue producto de una iniciativa del poder ejecutivo, sino de nueve iniciativas presentadas por diputados federales de las fracciones parlamentarias, de cuatro de los cinco partidos políticos que conformaron la LVII legislatura de la Cámara de Diputados.

Se reforma el artículo 115 Constitucional en sus fracciones:

Texto Anterior	Texto Reformado
<p>Art. 115.- Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las siguientes bases:</p>	
<p>I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p>	<p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno Municipal, se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.⁸²</p>
<p>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 desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación, que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio</p>	
<p>Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos 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.</p>	
<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en función los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.</p>	<p>En caso de declarar 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 Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.</p>

⁸² Por primera vez se reconoce al municipio como una institución política, con un gobierno propio y de manera expresa se señala la supremacía constitucional del ámbito de competencia que le otorga al Ayuntamiento, situación que es vulnerable por distintos ordenamientos locales que regulan de manera excesiva las atribuciones que la Carta Magna reserva a los municipios.

En tal virtud cabría cuestionarse ¿si la sustitución del término “administrar” por “gobernar” tuvo un sentido meramente declarativo o busco otros alcances?, aun cuando puede verse de los debates que concluyeron en dicha reforma que la intención del legislador fue superar la concepción administrativa del municipio para reconocerle un ámbito de gobierno con autonomía, situación que difícilmente se logra con esta reforma, aunque si se traduce en el importantísimo inicio que la propia Constitución de la Republica le reconozca su jerarquía gubernamental.

<p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>	<p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por el suplente, o se procederán según lo disponga la ley.</p>
<p>II. Los municipios estarán investidos de Personalidad Jurídica y manejaran su Patrimonio conforme a la ley.</p>	
<p>Los ayuntamiento poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.</p>	<p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.</p> <p>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 al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.</p> <p>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.</p> <p>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</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.⁸³</p>
<p>III. Los municipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes,</p>	<p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p>

⁸³ La reforma a la fracción II del artículo 115 de nuestra carta magna, bajo mi punto de vista debe ser revisado, pues una vez que el legislador acepta al municipio como institución política con un gobierno propio, le reconoce la capacidad de darse sus propias normas, mismas que estarán encuadradas en un marco de competencia que la propia ley suprema establece, sin embargo lejos de hacer el reconocimiento a que se alude, le limita en una facultad meramente reglamentaria, que bien correspondería a un ente meramente administrativo, no así a un ente de gobierno.

tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:	
a) Agua potable y alcantarillado.	a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
b) Alumbrado Público.	b) Alumbrado Público.
c) Limpia.	c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
d) Mercados y centrales de abasto.	d) Mercados y centrales de abasto.
e) Panteones.	e) Panteones.
f) Rastro.	f) Rastro.
g) Calles, parques y jardines.	g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
h) Seguridad Pública y tránsito.	h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
i) Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.	i) ...
	Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.
Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.	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 respectivos. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;
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:	IV.-...
a) Percibirán las contribuciones, 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.	a) ...
Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las fundaciones 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.	b) ...
c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.	c) ...
Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales ni	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 a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de

<p>privadas. Solo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p>	<p>dominio público de la Federación de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p>
	<p>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 construcción que sirvan de base el cobro de las construcciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p>
<p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso (sic), serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p>	<p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p>
	<p>Los recursos que integran la hacienda municipal será ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</p>
<p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p>	<p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 las zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. <p>En lo conducente y de conformidad a los artículos 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p>
<p>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios Municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</p>	<p>VI. ...</p>
<p>VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o</p>	<p>VII. La Policía Preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, los términos del Reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el</p>

transitoriamente.	Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este 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 donde residieren habitual o transitoriamente.	VIII. ...
Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.	
IX. (Derogada)	IX. ...
X. (Derogada)	X...
	<p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS:</p> <p>Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.</p> <p>Artículo Segundo.- Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.</p> <p>En tanto se realizarán las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuaran aplicando las disposiciones vigentes.</p> <p>Artículo Tercero.- Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios estos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.</p> <p>En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.</p> <p>En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o presentándose en los términos y condiciones vigentes.</p> <p>Artículo Cuarto. Los estados y municipios realizaran los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.</p>

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

Artículo Sexto. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetaran los derechos y obligaciones contraídas previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.⁸⁴

K) Reforma Décima Primera (14 de Agosto de 2001). Se refiere a la denominada “Ley Indígena”. Al respecto se adiciona un párrafo a la Fracción III del artículo 115, que señala:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”⁸⁵

Esta reforma se realiza en correlación con la hecha a los artículos primero y segundo de nuestro máximo ordenamiento legal, pues por primera ocasión desde 1917 se adicionó con un segundo y tercer párrafo al citado artículo 1º, y se reformó íntegramente al artículo 2º, en respuesta a los movimientos políticos y sociales en pro de los derechos de las comunidades indígenas de nuestro país.⁸⁶

⁸⁴ Ibidem, p. 102, 633-642.

⁸⁵ Ibidem, p. 103.

⁸⁶ Las reformas en relación a los derechos de los pueblos indígenas enfrentó dos visiones: la del México mestizo y monocultural y la del México como sociedad pluricultural, sin embargo se realizaron en atención a los movimientos sociales que demandaban el reconocimiento de los pueblos indígenas como comunidades en desigualdad, pero la calidad de indígena esta conceptualizada bajo criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, rasgos que en nada excluyen a su nacionalidad mexicana, que les da el derecho de gozar las garantías constitucionales, consecuente tiene derecho de asociación siempre que sea con fines lícitos; en tal virtud la reforma a la fracción III del artículo 115 de nuestra Constitución fue innecesaria.

El Artículo 115 de nuestra Carta Magna ha fortalecido al Municipio libre a través de sus diferentes reformas, sin embargo hay mucho por avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

Y aún con las reformas al artículo 115 que tutela al municipio libre, éste se encuentra a expensas de voluntades extrañas, no sólo en el aspecto administrativo, sino también en el político. De esto dan testimonio lo que de alguna manera han ocupado puestos de elección popular en los ayuntamientos: abusos de funcionario estatales, controles rígidos y detestables en las participaciones económicas de la federación, detención de dichas participaciones por el estado, imposición de acciones incompatibles con la comunidad, suspensión de los ediles, desaparición de los ayuntamientos, etc.

En este sentido el Federalismo debe estar fundado en Ayuntamientos fuertes, que sean la base de gobiernos locales sólidos, que reconozcan la diversidad municipal del país. Asimismo promover al municipio como ámbito de gobierno, vinculado directamente a las necesidades básicas de la población.

Es indispensable una reforma a el propio artículo 115 de nuestra ley suprema, en la que se establezca una definición constitucional clara y objetiva del municipio, pues la falta de dicha definición, da lugar a la preeminencia interpretativa de su personalidad jurídica y de las atribuciones de su órgano de administración: el ayuntamiento.

Al no comprometerse con una definición, el texto constitucional deja en ambiguo la posición del municipio en el ejercicio del poder del Estado: ¿lo asume con competencias meramente administrativas?, ¿forma parte de los poderes de la entidad federativo?, ¿no tiene ningún atributo del poder del Estado y es simplemente una instancia administrativa descentralizada por región?, ¿es un gobierno de comunidad y en consecuencia representante directo de una parte de

la soberanía de la nación?, ¿sus funciones políticas se restringen a la elección popular de los funcionarios que ocupan los cargos del órgano administrativo? ¿El municipio puede autodeterminarse en su organización política y administrativa interior mediante actos de gobierno propios? Todas estas preguntas entran en el terreno de la interpretación del marco de competencia del municipio, pero no todas ellas tienen una respuesta fundada objetivamente en medios previstos por la ley.

CAPITULO III

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO MEXICANO

1. ORDEN JURÍDICO

El orden jurídico del municipio en México tiene su marco primario en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como fuente de todos los poderes que crea y organiza, por ser el ordenamiento cúspide de todo el Derecho Positivo del Estado; toda vez que el municipio se describe en nuestra carta magna como la base de la organización política y administrativa de nuestro país, esta regulado efectivamente por dicho cuerpo normativo, así como por las leyes federales aplicables y los tratados internacionales, por constituir ley Suprema de la nación.

De manera particular se encuentra regulado el municipio en el artículo 115 de la Constitución Federal, dicho precepto señala al “Municipio libre” como la **base de la división territorial** de los Estados de la República, y por lo tanto lo inserta en la forma de gobierno republicano, representativo y popular; igualmente señala que el municipio constituye la **base de la organización política y administrativa** de las entidades federativas, con lo que lo convierte jurídicamente en la primera instancia de autoridad y de ejercicio del poder público, así como en el ente básico de organización de toda la administración pública.

Ahora bien, la primera fracción del artículo en comento señala que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular y que **la competencia que la Constitución federal le otorga a dicho gobierno municipal se ejercerá por éste de manera exclusiva** y no habrá autoridad intermedia entre ayuntamientos y gobierno estatal; en tal tesitura podemos afirmar que las

atribuciones y facultades conferidas al orden de gobierno municipal están señaladas desde nuestra carta magna y por lo tanto la calidad de municipio libre descansa precisamente en la libertad de ejercicio sobre su ámbito de competencia.

Los municipios también se rigen en su vida interna por las Constituciones y Leyes de carácter local de los Estados a los que pertenezcan, así como por Reglamentos de Leyes estatales, normas que de acuerdo a nuestra carta magna primordialmente deben contener las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; de igual manera en sus distintos ámbitos de aplicación, tienen un peso significativo las Circulares, los Acuerdos y otros tipos de disposiciones de carácter administrativo que son emitidas por autoridades Estatales.

Siguiendo el orden de prelación normativa municipal, tenemos otros elementos que regulan la vida municipal y que tienen nacimiento en el propio municipio, como son el Bando Municipal de Gobierno, que es el cuerpo normativo básico que organiza la vida interna de cada Municipio; así también los reglamentos, ordenanzas, planes y otras disposiciones administrativas de carácter general que son expedidas directamente por los Ayuntamientos; normas que conforme a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, tienen como finalidad organizar la administración pública municipal, así como regular las funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana. De igual manera aunque escasamente existan, se tiene a los convenios celebrados con los Estados de la federación.⁸⁷

⁸⁷ No obstante que el municipio se constituya formalmente como un orden de gobierno, con un ámbito de competencia claramente establecido que le otorga un marco jurídico delimitado, con un objetivo muy claro, dotado de personalidad jurídica y un patrimonio propio, existen aún autores que le restan la calidad de orden de gobierno, pero lo que es mas grave, es que nuestro máximo tribunal en sus criterios de jurisprudencia desconozca la existencia del municipio dentro de los ordenes jurídicos que conforman el Estado Mexicano, lo anterior se evidencia en la jurisprudencia en materia Constitucional, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 709, tesis P./J. 95/99. Novena Epoca, Registro IUS: 193262; que a la letra reza:

2. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno y administración en el municipio, de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, fracción primera, esta integrado por Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, cargos que son de elección popular directa.

La palabra ayuntamiento proviene del vocablo latino “*adiuntum*”, a su vez de “*adiungere*”, que significa unión de dos o más individuos para formar un grupo, por lo tanto, es una corporación compuesta por Presidente Municipal y varios concejiles, para ver los intereses de la población municipal.⁸⁸

El Doctor Miguel Acosta Romero, nos dice que: la palabra ayuntamiento proviene de *junguere, juntum*, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.⁸⁹ El mismo autor, conceptualiza al Ayuntamiento de la siguiente manera: “Es un cuerpo colegiado de elección directa popular directa, de

“Rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.

Texto: Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.”

Precedentes: Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Desidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 95/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

⁸⁸ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p. 250.

⁸⁹ ACOSTA Romero, Miguel; Teoría General del derecho Administrativo. 11ª edición, México, Editorial Porrúa, 1993. p. 672.

acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional. A el corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio.”⁹⁰

La duración de los Ayuntamientos es definida generalmente en las leyes orgánicas estatales correspondientes, así por ejemplo la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México señala que la duración de cada ayuntamiento será de tres años, es decir, que se deja a potestad de los Estados la duración de los ayuntamientos.

El Dr. Reynaldo Robles Martínez, nos da el siguiente concepto de Ayuntamiento: El Ayuntamiento es una Asamblea de Representación Popular, que realiza el Gobierno Municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente, por medio de la votación directa y representación proporcional; el Ayuntamiento es representante más inmediato y directo de la población del Municipio.

El mismo autor continua diciendo que el Ayuntamiento, es un Órgano Colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo de gobierno municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien ejerce todo el poder municipal. Además el ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.⁹¹

El municipio es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

Los integrantes del Ayuntamiento que fueron electos popularmente, deberán de cumplir con los requisitos previstos en los artículos 119 y 120 de la Constitución

⁹⁰ Ibidem, p. 671-672.

⁹¹ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p. 251-252.

Política del Estado Libre y Soberano, se elegirán de acuerdo con el principio de mayoría relativa y de representación proporcional.

El Ayuntamiento es una asamblea deliberante que se integra por un presidente, síndico (s) y regidor (es), estos dos últimos cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que represente según disponga la ley orgánica municipal; es a través del cabildo donde se conocen y se resuelven los problemas económicos, políticos, administrativos, culturales, sociales, de un municipio. Por lo tanto, el Ayuntamiento, es el único representante del gobierno municipal.

La Ley orgánica municipal del Estado de México, en su artículo 16, dice textualmente:

Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciará su periodo el 18 de agosto de cada año, de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto de las elecciones para su renovación; y se integrará por:

I.- Un Presidente Municipal, un Síndico y seis Regidores, electos por planillas, según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes.

II.- Un Presidente, un Síndico y siete Regidores, electos por planillas, según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes y menos de 500 mil habitantes.

III.- Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores, electos según el principio de mayoría relativa. Habrá un Síndico y siete Regidores, según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil habitantes y menos de un millón de habitantes.

IV.- Un Presidente, dos Síndicos y once Regidores, electos según el principio de mayoría relativa y un Síndico y hasta ocho Regidores, según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan más de un millón de habitantes.⁹²

Los ayuntamientos sesionarán a través de cabildos, los cuales podrán ser: ordinarios y extraordinarios.

⁹² Ley Orgánica Municipal, Op. cit. p. 104.

El citado artículo 115 de nuestra Carta Magna establece que: Presidente Municipal, Síndicos y Regidores que sean electos popularmente de manera directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; las personas que por elección indirecta o designación de alguna autoridad hayan desempeñado funciones propias de esos cargos, tampoco podrán ser electas para el periodo inmediato; todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser suplentes para el periodo inmediato, pero estos sí podrán ser electos como propietarios.

La palabra cabildo proviene del vocablo latín capitulum, palabra que designa el cuerpo eclesiástico de una iglesia, dentro de nuestro texto significa lugar de asambleas acto de intercambiar ideas.

Las sesiones de cabildo se celebran dentro del palacio municipal, el cual existe un local que se denomina sala de cabildos, en general las leyes Orgánicas Municipales, mencionan que las sesiones serán cuando menos una vez por semana.

El ayuntamiento es un colegio deliberante pero no marcha en bloque, tiene funciones de representación política, otras de corte legislativo y más aún otras de resolución de querellas entre miembros de la comunidad mediante procedimientos de composición amigable. El municipio es expresión de la primera organización social que tiene también que ver con el poder político: el de las comunidades. Si se asiente en corroborar que la formación del poder del Estado se da a partir de un aglutinamiento de voluntades que se concretan en un pacto político, el municipio interviene sostenidamente en este proceso, su participación del poder no es una cesión plena y circunscrita a favor de otras instancias de gobierno, es una emanación originaria y persistente de la voluntad popular para formar

consenso, legitimación y apoyo alrededor de los actos del Estado y sus autoridades.⁹³

De manera genérica las atribuciones de los Ayuntamientos son:

- a) Formular, aprobar y expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, circulares y disposiciones generales para la administración pública municipal.
- b) Designar entre sus miembros las comisiones traducidas en servicios públicos municipales.
- c) Nombrar y remover al secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, al comandante de policía y demás titulares de la administración pública municipal.
- d) Vigilar que se recauden los impuestos municipales.
- e) Expedir licencias, permisos y autorizaciones a los particulares propias de su competencia.

El Secretario del Ayuntamiento es un órgano indispensable para el propio ayuntamiento, su titular lo nombra el cabildo, a propuesta del presidente municipal.

El Secretario del Ayuntamiento, es un auxiliar directo del Presidente municipal, y es el que da fe de las actas levantadas y de Resoluciones en el cabildo y es el eje de la administración pública municipal.

Le corresponde normalmente las siguientes atribuciones:

- a) Convocar a sesiones de cabildo.
- b) Levantar las actas y resoluciones en cabildo.
- c) Firmar conjuntamente con integrantes de ayuntamientos las resoluciones que éste emita.
- d) Notificar los acuerdos y resoluciones.

⁹³ FLORES Cruz, Cipriano. “Alcance y limitaciones del artículo 115 en el ámbito del municipio indígena”. En: *Estudios Municipales*. Ed. Secretaría de Gobernación. México. 1995. No. 3. Mayo-junio de 1985. Págs. 82 a 88

- e) Auxiliar al presidente en el despacho de los asuntos que le correspondan.
- f) Cuidar el archivo general.
- g) Llevar el libro del ayuntamiento correspondiente.
- h) Auxiliar al presidente en el manejo de la administración y en el manejo del personal.

El secretario del Ayuntamiento tiene voz pero no voto.

2.1. PRESIDENTE MUNICIPAL

El Presidente Municipal, es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las determinaciones en los ayuntamientos y es el representante Político del Municipio.

El Presidente Municipal, es el jefe de cabildo, por lo tanto, lo preside y es quien a través del secretario del Ayuntamiento convoca a sesiones de cabildo; es la figura máxima de un Municipio, es el órgano de ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, jefe de gobierno y de la administración pública municipal, es el representante político y social de Municipio.

Atribuciones del Presidente Municipal:

- a) Preside y dirige las sesiones del Ayuntamiento.
- b) Informar sobre el estado actual que guarda la administración pública municipal.
- c) Representar al municipio.
- d) Convocar a sesiones de cabildo.
- e) Preside los cabildos.
- f) Promulga y publica los bandos de policía y buen gobierno.

- g) Propone al ayuntamiento los nombramientos del secretario del ayuntamiento, tesorero, coordinador de derechos humanos y titulares de la dependencia.
- h) Verifica la recaudación de contribuciones.
- i) Supervisa los servicios públicos.

2.2. SINDICO MUNICIPAL

El término Síndico, “viene del latín *syndicus*, que a su vez deriva del griego *síndicos*, y se aplicaba tradicionalmente para el abogado o representante de los intereses de la ciudad”.⁹⁴ Tiene su origen en Roma con la figura defensor *civitas* que tenía como función defender los intereses del ciudadano.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 52 nos menciona que: “Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de la contraloría interna, la que ejercerá conjuntamente con las del órgano de control y evaluación para que al efecto establezcan los municipios”.⁹⁵

El Síndico es el representante Legal del Ayuntamiento, cuyas atribuciones son:

- a) Asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento.
- b) Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios, en los que estos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- c) Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales, ingresen a la tesorería municipal.

⁹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 2930.

⁹⁵ Ley Orgánica Municipal. Op. cit. p. 116.

- d) Asistir a las visitas de inspección que realice la contaduría general de glosa.
- e) Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales.
- f) Inscribir los bienes inmuebles y muebles municipales en el registro público de la propiedad, los que sean necesarios y en Contraloría Municipal los que requieren.
- g) Practicar a la falta del Ministerio Público, las primeras diligencias de la averiguación previa, aquellas que sean de notoria ausencia, remitiéndolas a la autoridad correspondiente, dentro del término de las 24 horas siguientes y vigilar que los oficiales conciliadores y calificadores observen las disposiciones legales y en cuanto a la garantía que asisten a los detenidos.
- h) Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.
- i) Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales conforme al presupuesto respectivo.⁹⁶

2.3. LOS REGIDORES.

Los Regidores son funcionarios que pueden ser de mayoría o de representación proporcional, forman parte del Ayuntamiento y en conjunto forman un cuerpo colegiado deliberante de las decisiones municipales, cuyas atribuciones son:

- a) Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, el primer regidor, y en caso de que no este, el segundo.
- b) Tienen los regidores la obligación de asistir y de participar en las sesiones de cabildo, a los cuales se les confían diversas comisiones que contienen ramas de la administración pública, traducidos en servicios públicos municipales.⁹⁷

⁹⁶ LOPEZ Sosa, Eduardo. Op. cit. p.138.

⁹⁷ Cabe hacer mención que los regidores no tienen atribuciones legales que supongan obligaciones de beneficio social, son representantes sociales para los que su atribución más importante será su participación

Los Ayuntamientos funcionan en pleno o comisiones. Funcionan en pleno como cuerpos colegiados, durante sesiones de cabildos, en tanto que a los regidores se les distribuye comisiones de la administración pública del ayuntamiento.

Las comisiones que más frecuentemente se dan a los regidores en los municipios son:

- a) Revisión y actualización de la reglamentación municipal.
- b) Parques y jardines, coordinación de derechos humanos. Preservación del medio ambiente.
- c) Fomento agropecuario.
- d) Vivienda, Panteones y empleo.
- e) Educación, deportes y recreación.
- f) Mercados.
- g) Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- h) Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado.
- i) Tianguis y Vía Pública.
- j) Población.
- k) Saluda pública.
- l) Vialidad y Transporte.
- m) Alumbrado público.
- n) Turismo, protección a la niñez y apoyo a la mujer.
- o) Hacienda y patrimonio municipal.

3. FUNCIONES DEL MUNICIPIO

“Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines”.⁹⁸

en la conformación de los cabildos municipales, valdría la pena señalarles un catalogo de facultades y obligaciones para que tengan un verdadero peso dentro del gobierno y administración municipales.

⁹⁸ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, 1er y 2º curso; 3ª edición, México, Colección de Textos Jurídicos Universitarios; Ed. Oxford University Press, Harla México; 1996. pág. 183

Se entiende por función pública, la atribuida al Estado –Federación, estados y municipios- cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad. La función pública en el ámbito municipal constituye la actividad esencial del ayuntamiento como autoridad cuya realización atiende al interés público.

Las funciones públicas de los municipios se regulan principalmente en el artículo 115 constitucional, así también en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales de carácter estatal.

Aunque dentro de los municipios no existe la división de poderes estrictamente delimitada como en el ámbito federal y estatal, si se pueden clasificar de manera material las funciones públicas municipales, de tal forma que se pueden agrupar en administrativas, normativas y jurisdiccionales.

3.1 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

La administración pública es la actividad que corresponde a la función administrativa, esto es, la actividad del Estado conforme a las atribuciones legalmente conferidas, a través de la cual satisface las necesidades individuales y colectivas de una comunidad, dicha actividad es desarrollada por el poder ejecutivo, tanto en el gobierno federal como en los gobiernos estatales. En el municipio, el ayuntamiento emite actos administrativos que inciden en la esfera jurídica de sus gobernados, pero conforme a las legislaciones estatales, la figura del presidente municipal es quien encabeza la mayor parte de la función administrativa, aun cuando en nuestra carta magna reserve toda la actividad pública al gobierno municipal, es decir al ayuntamiento (presidente, síndico o síndicos y regidores).

El Autor Manuel M Diez, señala que “en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público en cuanto a que en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública, pero la actividad administrativa comprende además el de los servicios públicos”. Agrega que “es necesario limitar el concepto de servicios públicos solamente a algunos aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de de manifestación de la misma actividad”.⁹⁹

En este orden de ideas, podemos afirmar que en la función administrativa se ejercen por el ayuntamiento actividades propias de su potestad, de su autoridad, mismas que son indelegables debido a su naturaleza, pero de igual manera se ejecuta la prestación de los servicios públicos municipales que son otra parte de la función administrativa municipal con gran peso dentro de la administración pública de los municipios.

Como ejemplos de las actividades indelegables de la función administrativa en el ámbito municipal tenemos las siguientes:

- a) Manejar su patrimonio conforme a la ley.
- b) Manejar libremente su hacienda.
- c) Atender la seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución federal, así como atender la regulación del tránsito vehicular y de peatones en la vía pública municipal.
- d) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- e) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- f) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.
- g) Otorgar permisos y licencias de construcciones.

⁹⁹ FERNANDEZ Ruiz, (coordinador), Op cit. p.243

- h) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- i) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos.

Por otro lado encontramos la prestación de distintos servicios públicos en el ámbito municipal, mismos que forman parte también de la administración pública; la diferencia esencial con otras funciones administrativas se da en razón del tipo de actividad y el fin de los servicios públicos, el primer aspecto se refiere a una actividad técnica que puede llevarse a cabo por el gobierno municipal pero también por los particulares, misma que debe ser general, obligatoria, permanente y sin fines de lucro; el segundo aspecto atiende a su teleología, es decir un servicio público debe satisfacer una necesidad de carácter general.

El servicio público “surge como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en una comunidad, las cuales son satisfechas por una actividad técnica que se realiza por el Estado o los particulares, que se sujeta a un régimen jurídico especial, en este caso, exorbitante del derecho privado; actividad en la que el municipio tiene mucha responsabilidad, como constitucionalmente esta establecido”.¹⁰⁰

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción III, establece que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes¹⁰¹:

- a) Agua potable, drenaje , alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;

¹⁰⁰ Ibidem, p.261

¹⁰¹ Nuestra carta magna hace un manejo indistinto entre funciones y servicios públicos, sin embargo del catalogo de actividades que enumera contiene por ejemplo a la seguridad pública que conforme al artículo 21 de la propia carta magna es una atribución exclusiva del Estado, consecuentemente es solo una función pública.

- 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 la propia constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen.

La administración municipal, respecto de los servicios públicos municipales se divide en dos tipos:

- a) Directa: Cuando el municipio asume por si mismo el servicio.
- b) Indirecta: Cuando el municipio crea figuras jurídicas, a efecto de que realicen la prestación de servicio público.

La administración indirecta se divide en:

- a) Organismos descentralizados: son creados por los propios ayuntamientos, con aprobación de la Legislatura Local, a efecto de prestar algunos servicios públicos, por ejemplos los organismos para la prestación de los servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales.
- b) El fideicomiso municipal: Se constituye por acuerdo de cabildo, en donde el Ayuntamiento es el *fideicomitente* y una institución bancaria el *fiduciario*, los habitantes del municipio como *fideicomitidos* v.g. creación de unidades habitacionales o la urbanización de terrenos.
- c) La administración por colaboración: Consiste en que la comunidad y el ayuntamiento colaboren por lo menos cada uno con un porcentaje del costo del servicio público del que se trate.
- d) La concesión: Consiste en que el ayuntamiento concede a un particular concesionario, la prestación de un servicio público, o la explotación de un bien

del municipio; tenemos por ejemplo las empresas particulares que ofrecen sus servicios de recolección y confinamiento de basura.

e) Contrato por servicio: Consiste en que el municipio contrate personal, a efecto de llevar a cabo una mejor prestación de servicios públicos.

Elementos de la administración pública municipal:

a) Elementos Personales: Consiste en el Registro de los Servidores Públicos, que deberá de ser elaborado por el Secretario del Ayuntamiento con intervención de Recursos Humanos.

b) Elementos Materiales: Consiste en tener a la mano los bienes muebles e inmuebles para un mejor desempeño en el trabajo laboral.

c) Elementos Financieros: “La hacienda pública comprende los ingresos, los egresos, la deuda pública municipal; y el patrimonio se refiere al conjunto de bienes, derechos e inversiones que son propiedad del municipio”.¹⁰²

d) Elementos Formales: Consiste en que cada departamento o dirección debería tener un reglamento que norme sus atribuciones, de manera que la emisión de sus actos tengan además de la correspondiente motivación, un fundamento legal aplicable.

3.2. FUNCIÓN NORMATIVA MUNICIPAL.

La función legislativa, desde el punto de vista formal, se refiere a la creación de leyes que realiza el Congreso de la Unión o en su caso los congresos locales, sin embargo en el ámbito municipal, los ayuntamientos realizan actos de naturaleza legislativa, que sin ahondar más en este tema de momento, solo diré que en mi opinión el acto de aprobación de una norma general, por un cabildo municipal, que es un órgano de gobierno, constituye un verdadero acto legislativo.

¹⁰² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 220-223.

El artículo 115 Constitucional en su fracción II, párrafo segundo, establece la facultad Legislativa de los Municipios y dice textualmente:

“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.¹⁰³

En este orden, legalmente nuestra carta magna faculta a los ayuntamientos a expedir bandos de gobierno y demás ordenamientos reglamentarios de carácter general que serán observados dentro de sus respectivas jurisdicciones, situación con la que le reconoce al órgano de gobierno municipal la capacidad de ejercer funciones materialmente legislativas, en razón de la propia naturaleza de los ordenamientos que le permite expedir.

Robles Martínez Reynaldo, manifiesta: “El problema de este aspecto radica principalmente en que no existe ninguna reglamentación formal y completa que regule la función Legislativa Municipal. Las Leyes Orgánicas Municipales como la del Estado de México, que intentan plasmar un procedimiento legislativo, sin embargo, se hace de una forma incompleta, y lo que es peor, después de ser aprobados, alguna disposición reglamentaria tiene que pasar aun por la aprobación o rechazo del ejecutivo o Legislatura estatal, cuando en realidad y de acuerdo al principio de autonomía municipal, debería ser el propio ayuntamiento quien decidiera la aprobación o rechazo definitivo de la iniciativa de reglamentación municipal.”¹⁰⁴

Por lo que se considera que en las Leyes Municipales se establece un proceso Legislativo Municipal, que de forma general contempla los siguientes requisitos:

¹⁰³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México, SCJN; CD, 2006

¹⁰⁴ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p. 338-339.

- 1) Iniciativa.- Las iniciativas para la Reglamentación Municipal tendrán como finalidad de crear, modificar o derogar disposiciones reglamentarias y tiene derecho a presentarlas:
 - a) Las autoridades del Ayuntamiento.
 - b) Los servicios públicos municipales.
 - c) Los ciudadanos del Municipio.
- 2) Discusión.- Se realiza en cabildos, sesiones ordinarias o extraordinarias, según sea el caso, a efecto de analizar, discutir un reglamento.
- 3) Aprobación.- El presidente Municipal solicita a los miembros en cabildo emitir su votación. La votación económica: consiste en levantar la mano cuando se expresa su aprobación. La votación nominal: consiste en preguntar a cada uno de los miembros del ayuntamiento.
- 4) Sanción.- Es el acto por medio del cual el Presidente Municipal, manifiesta bajo su voto de calidad su conformidad o rechazo de algún reglamento, dicho funcionario puede negar su asentimiento.
- 5) Publicación.- Se da a conocer a través de la Gaceta Municipal de Ayuntamiento.
- 6) Vigencia.

El Ayuntamiento es un cuerpo deliberante, colegiado y fundamentalmente legislativo, tiene competencia constitucional para expedir bandos, reglamentos dentro del municipio, aunque el autor Ruiz Massieu, opina “que los ayuntamientos están impedidos de facultades legislativas, avocándolas simplemente a una función reglamentaria.”¹⁰⁵

El reglamento de policía y buen gobierno lo define Nava Negrete como “el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicas, regula las actividades de la administración y de los particulares, pasará a asegurar esos

¹⁰⁵ RUIZ Massieu, Francisco. La Trayectoria Constitucional del Municipio. México, Editorial Fundacomun. p. 37.

objetivos, previniendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo”.¹⁰⁶

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la facultad reglamentaria municipal, la podemos ver sintetizada en la siguiente jurisprudencia:

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.¹⁰⁷

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 132/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Los reglamentos se han clasificado de la siguiente forma:

- a) Para regular la organización y funcionamiento interno del municipio.
- b) Para regular la organización y funcionamiento de la administración municipal.
- c) Para normar los servicios públicos y las formas en que se prestan, y
- d) Para regular las actividades de los particulares.

La finalidad de los reglamentos es a efecto de estructurar la administración pública municipal y una base para el manejo de los servidores Públicos Municipales.

¹⁰⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 113.

¹⁰⁷ SCJN, Instancia: Pleno; Jurisprudencia, No. Registro: 187,983; Novena Época; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XV, Enero de 2002; Tesis: P./J. 132/2001; Página: 1041

Las circulares son instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los órganos inferiores para especificar las interpretaciones de las normas.¹⁰⁸

3.3. FUNCIÓN JURISDICCIONAL MUNICIPAL.

La función jurisdiccional del Estado formalmente se constituye por la actividad desarrollada por el poder judicial, atendiendo a la finalidad misma del dicho poder, que es el de impartir justicia; sin embargo existen tribunales de carácter administrativos cuya función es materialmente jurisdiccional.

La función jurisdiccional municipal, se da en este último sentido, ya que el órgano de gobierno municipal, no tiene una división de poderes como en el orden federal y en el orden estatal, sin embargo dentro de las municipalidades existen funciones materialmente jurisdiccionales, mismas que recaen en las llamadas Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, en las cuales los titulares son designados a propuesta del presidente municipal, entre sus funciones es resolver las controversias que se suscitan entre los vecinos del municipio, son acciones u omisiones administrativas realizadas por los particulares que alteran la paz municipal, infringiendo los reglamentos municipales; “la vecindad propicia roces, diferencias, pequeños problemas que deben ser superados, resueltos a tiempo, oportunamente, para que no trasciendan, convirtiéndose en delito grave que inclusive impida la convivencia pacífica, asimismo, existe la colectividad, vecinos que realizan conductas antisociales administrativas que contravengan el bien público, violando el reglamento municipal que debe ser sancionado con multa o arresto por 36 horas”¹⁰⁹, el oficial Conciliador y Calificador, valora e impone sanciones administrativas, pero debe de conciliar a sus vecinos en conflictos que

¹⁰⁸ ACOSTA Romero, Miguel. Op cit. p. 987.

¹⁰⁹ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. cit. p. 247.

no sean constitutivos de delitos y expedir certificaciones de los hechos en las actuaciones.

Se consideran infractores a toda persona física o moral con capacidad jurídica que contravengan las disposiciones administrativas contenidas en el Bando Municipal, reglamentos, acuerdos y circulares de observancia general. A los menores de edad, que contravengan el bando municipal, reglamentos, acuerdos y circulares de observancia general, serán puestos a disposición de los oficiales calificadores y serán responsables solidarios sus padres o tutores.

Generalmente se establece en la mayoría de los reglamentos municipales que a los infractores que contravengan el Bando Municipal, los Oficiales Conciliadores y Calificadores, aplicarán las siguientes medidas Disciplinarias:

- I. Amonestación.
- II. Apercibimiento.

O las medidas de apremio:

- I. Multa, cuyo monto será según los días que marque el Reglamento municipal del salario mínimo vigente en el área geográfica.
- II. El auxilio de la fuerza pública.
- III. Hacerle de conocimiento al síndico a efecto de que dé vista al Ministerio Público, cuando se traten de hechos probables de delitos.
- IV. El arresto hasta por 36 horas.

Ahora bien, dentro de la función jurisdiccional en el ámbito municipal, encontramos también la llamada justicia contenciosa administrativa, misma que tiene lugar al resolver los conflictos que por acciones u omisiones administrativas efectuadas

por alguna autoridad municipal en ejercicio de sus funciones y que afecten los intereses de los particulares.

En el Estado de México, en la Ley Orgánica Municipal, se establecen el recurso administrativo de inconformidad que se presenta ante la propia autoridad que emitió el acto que se reclame, o bien el juicio contencioso administrativo, que se promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, ambos constituyen medios de impugnación a las acciones u omisiones administrativas de las autoridades municipales, que causen agravio o menoscabo a los vecinos de las municipalidades. El primero de ellos, es decir el recurso de inconformidad, es resuelto por el Sindico Constitucional, en tal virtud, éste procedimiento de naturaleza jurisdiccional se encuadra dentro de las funciones judiciales que se llevan a cabo en un municipio.

El artículo 21 de la Constitución Federal, faculta a las Autoridades Administrativas y ellas entre ellas implícitamente a las autoridades municipales, aunque sean éstas no solo autoridades administrativas como ya antes se ha hecho referencia, a imponer sanciones administrativas y el arresto hasta por 36 horas. Al respecto no debe olvidarse el postulado Constitucional que dispone que para imponer sanciones sin importar su índole es absolutamente necesaria la existencia de un tribunal previamente establecido, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Si bien es cierto que la Constitución faculta a las autoridades administrativas castigar las infracciones que contravengan los reglamentos gubernativos, la imposición de tales castigos deben de no ser al arbitrio de quien los impone, sino con estricto apego al artículo 21 Constitucional.

Ahora bien, en diversas leyes de carácter estatal se contienen procedimiento arbitrales de amigable composición, mismos que generalmente facultan al Sindico Municipal como el arbitro que dirigirá el conflicto hasta buscar la mejor solución; tal es el caso de la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el

Estado de México, que establece un procedimiento arbitral en caso de que surjan conflictos entre condóminos relacionados directamente con la administración de los condominios; lo anterior también constituye otra valiosa función de carácter jurisdiccional que dirime controversias en el ámbito municipal.

CAPITULO IV

REFORMA MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA PROMULGACIÓN DE CONSTITUCIONES POLÍTICAS MUNICIPALES

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El municipio es en la vida cotidiana, motor principal de la convivencia social, es el núcleo donde deben de satisfacerse las necesidades primarias de una colectividad, es un microcosmos al cual se le ha reconocido desde nuestra Carta Magna, como un **orden de gobierno**.

No obstante lo anterior, el reconocimiento constitucional que se otorga al municipio y a su órgano de gobierno, se ve menguado en la practica al carecer de bases legales sólidas que dirijan su vida institucional, que den la coyuntura igualitaria entre los diferentes ordenes de gobierno, pero sobre todo que generen certeza jurídica en la inmensa gama de acciones que se derivan de la convivencia cotidiana entre los ayuntamientos y los distintos actores de la vida pública de los municipios.

A pesar de que existe una multiplicidad de regulaciones en materia municipal, que tienen su origen en el ámbito federal como local, es ésta situación precisamente la que genera contradicciones entre los diferentes cuerpos normativos, limita las decisiones de los cabildos, que ante un conflicto de leyes se verán siempre superados por los gobiernos estatales o por el propio gobierno federal, aunado a que tal divergencia de leyes y que éstas sean expedidas por gobiernos diferentes a las municipalidades, genera actos arbitrarios cotidianos entre los ayuntamientos para con sus gobernados.

Grave problema representa igualmente para los municipios la falta de ordenamientos legales permanentes que le den continuidad a su vida institucional, así como la falta de rigidez en el proceso de modificación de la normatividad municipal, lo que genera incertidumbre jurídica por la efímera vigencia de los Bandos y reglamentos municipales, así como sus constantes modificaciones y extinciones.

Diversos son los elementos que se deben fortalecer para generar el cambio que demanda el municipio mexicano, pero para que las acciones sean efectivas, deben estar concatenadas unas con otras y la reforma deben iniciar con la promulgación de una norma fundamental, que guíe bajo el principio de legalidad, todas las demás acciones, que organice al poder público, que genere bajo un orden de prelación lógica y técnica jurídica, toda la normatividad necesaria para dar certeza a la actuación del gobierno municipal en sus relaciones con los habitantes de cada población, así como en sus relaciones con otros entes de derecho público y privado.

2. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La forma donde se plasman los fines de una colectividad y se establecen las normas básicas a que se constriñe el poder público es una Constitución, he aquí la respuesta inicial a la problemática planteada, esto es, al expedirse Constituciones Políticas Municipales, se asientan de manera jurídica y positiva las normas básicas que determinan a un pueblo, que fundamentan su existencia y limitan la actuación del poder público excluyendo la arbitrariedad. En consecuencia, la fuente directa de los municipios debe ser un ordenamiento fundamental primario, a través del cual se reconozca su acontecer cotidiano e identidad, que no podría ser mas que una Carta Fundamental de Derechos o Constitución Política.

Los gobiernos locales son una escuela abierta de civismo y democracia, en ellos se llevan a cabo procesos de aprendizaje surgiendo nuevos vínculos, mejor comunicación y más interacción entre el sector público, los agentes sociales y los ciudadanos. La única manera de hacer políticas públicas efectivas es mediante la acción concertada de las autoridades públicas, la sociedad civil y el sector privado. La modernización del Estado pasa por el aprendizaje de estos nuevos modos de hacer política, con una ética renovada, con sistemas novedosos de rendición de cuentas y una ampliada transparencia de toda la gestión pública, que se logrará sólo bajo un marco de legalidad, que regule los fines y funciones de los municipios de nuestro país, en tal tesitura se propone que el cuerpo normativo fundamental de cada municipalidad asiente sus bases en una Constitución Política.

3. JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA

El municipio mexicano se instituyó como el primer orden de gobierno dentro del territorio nacional y a lo largo de casi cinco siglos de existencia se ha consolidado como el motor primario de las actividades económicas, políticas, sociales, cívicas y culturales de nuestro país; No obstante lo anterior no ha desempeñado el papel de gobierno local que le corresponde, en razón de diversos factores como son: su fragilidad institucional, la falta de recursos económicos y la debilidad de sus estructuras administrativas, que son en gran medida, consecuencia de la inexistencia de bases legales sólidas, adecuadas a su entorno, a sus necesidades y vida cotidiana.

En el México actual será imposible sostener un proceso de desarrollo económico acorde con el contexto mundial, sin gobiernos locales fuertes, con verdadera autonomía, capaces de captar inversión pública y privada, y sobre todo capaces

de cumplir bajo un marco de legalidad todas las funciones y servicios públicos a que están obligados.

La consolidación de un nuevo esquema legal que dé ruta a la vida institucional municipal, será posible en la medida en que se reconozca al ayuntamiento como un verdadero órgano de gobierno, siendo los propios actores de los municipios quienes asienten las bases de su orden constitucional conforme a las particularidades de cada región, pues no escapa a esta propuesta que existe una total asimetría entre los municipios del país; por lo tanto la finalidad del presente trabajo radica en crear la estrategia específica que constituya el punto de partida para encausar la vida pública municipal a través de la creación de Constituciones Políticas Municipales.

Una vez que se reconoce al municipio como una célula primaria de territorio, en donde se asienta un determinado número de habitantes, gobernados por autoridades democráticamente elegidas, se hace necesario un ordenamiento fundamental que contenga claramente las bases de organización y funcionamiento del gobierno municipal, de donde emanen todas las normas jurídicas de su competencia, pero sobre todo, como señala el autor *Ferdinand Lasalle* en su obra "*¿Qué es una constitución?*",¹¹⁰ dicho ordenamiento debe corresponder a su constitución real, esto es, a la que tiene sus raíces en los factores reales que rigen en el país, en este caso diremos que debe responder a los factores reales que rigen en cada municipio, pues es precisamente en el seno municipal en donde debe gestarse la Constitución Política municipal adecuada a su propio entorno, sin que con ello se rompa el pacto federal.

Ahora bien, ¿Por qué la creación de constituciones políticas municipales y no otro cuerpo normativo?; iniciaré comentando que antes de asentar en la propuesta de promulgar constituciones políticas en el ámbito municipal, contemple otro tipo de ordenamientos, en primer lugar como una ley ordinaria, sin embargo pronto

¹¹⁰ LA SALLE, Fernando; ¿Qué es una Constitución?. México, Editorial Colofón, 2001. p. 37

deseche tal posibilidad, pues además de que la mayoría de los Estados de la República cuentan ya con Leyes Orgánicas Municipales, una ley ordinaria no contendría la dimensión óptica de cada municipio, aunado a que se estaría nuevamente dando una visión generalista, al ser precisamente los legisladores de cada Estado quienes realizan todo el proceso de creación de leyes, por lo que los verdaderos actores de la vida municipal quedarían excluidos de dicho proceso, sin que se pudiera reconocer la necesidad de un tratamiento diferente para cada municipio.

De la misma manera consideré la posibilidad de que la Carta Magna, señalara la obligatoriedad de que cada ayuntamiento expida una norma reglamentaria de la Administración Municipal, idea ésta que termine por abandonar, primeramente por que la facultad reglamentaria ya le esta reconocida a los ayuntamientos, y son muchos los ámbitos de la actividad municipal que se encuentran sin ordenamiento que los regule, y en todo caso se terminaría por obligar a crear innumerables reglamentos, lo que podría ocasionar diversos conflictos de leyes en relación con otros ordenamientos estatales y federales.

Ahora bien, los bandos municipales de policía y gobierno, en cuanto a su contenido, son los ordenamientos normativos que más se acercan a la idea que propone la presente tesis profesional, sin embargo ni la propia Constitución Federal, ni las Constituciones Estatales o sus leyes orgánicas, establecen los alcances ni jerarquía que puede contener cada bando municipal, con lo que podemos suponer que cada municipio puede contar con un solo bando que agrupe todas las facultades y ámbitos del poder público municipal y la relación de éste con los particulares, o bien, podría haber diversos tipos de bandos por materias sin necesidad de la creación de otro tipo de reglamentos, puesto que no se distinguen jerarquías normativas entre cualquier reglamento y un bando de policía y gobierno. Al respecto el segundo párrafo de la fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente señala:

Artículo. 115.- ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En orden a lo anterior, se concluye que la propia Constitución federal establece la facultad de los ayuntamientos para expedir BANDOS DE POLICÍA Y GOBIERNO, así como REGLAMENTOS, cuyo fin será organizar a la administración pública municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, sin distinguir si un bando es un reglamento, o bien, si un reglamento puede proveer las normas para la ejecución de un bando, o cual es la finalidad específica de uno y otro.

Cabe destacar que en la misma ley orgánica, no se establece el procedimiento de creación o modificación de los Bandos municipales, se limita a establecer que el ayuntamiento lo expide y el presidente municipal debe publicarlo, sin contener un proceso estricto y rígido de creación, esto se debe precisamente a que se trata de un reglamento, mismo en el que si atendiéramos a la doctrina jurídica sobre el tema, habría de ser expedido por el titular del ejecutivo del gobierno municipal, representado en todo caso por el presidente municipal, pero de manera singular, vemos que un reglamento para proveer en la esfera administrativa a la mejor aplicación de las leyes es generado por un órgano de gobierno en pleno.

En esta tesitura y ante la ambigüedad de lo que se debe entender como Bando Municipal, el Maestro Carlos F. Quintana Roldan en su obra de Derecho Municipal señala que la palabra Bando deriva del verbo Bandir, que a su vez se origina del vocablo visigodo Bandwjan, que significa pregonar o hacer público

algo.¹¹¹ El Autor Elisur Arteaga Nava, citado por Mauricio Cruz Ortiz en el libro de Régimen Jurídico Municipal en México, define al bando municipal como un complejo normativo de naturaleza administrativa, que emiten los ayuntamientos dentro de la orbita de su competencia, que regulan la convivencia entre los habitantes de un municipio y las relaciones entre gobernantes y gobernados.¹¹²

La “*Guía para la mejora regulatoria municipal*” que publica la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Gobernación,¹¹³ define al **reglamento municipal** como *la disposición jurídica de carácter general expedida por la administración pública municipal en virtud de su competencia y con carácter subordinado a la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales y estatales, y cuya finalidad es proveer las normas operativas para la ejecución de la ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio público; la misma publicación destaca que dentro de los reglamentos municipales el más importante es el Bando de Policía y Gobierno (sin que le otorgue mayor jerarquía), igualmente lo concibe como el conjunto de disposiciones jurídicas de carácter reglamentario emitidas por el ayuntamiento, las cuales regulan la organización política y administrativa del municipio, las obligaciones y derechos de sus habitantes y las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su territorio.*¹¹⁴

En tal virtud, el ordenamiento mas cercano, a lo que se pretende llegar es el bando de policía y gobierno, sin embargo dicho ordenamiento como ya ha quedado descrito, no es más que un reglamento que expide el ayuntamiento en turno, su vigencia es efímera, no tiene continuidad, no constituye ni obliga a ser “*reglamentado*” en cada área, y en la practica podemos observar que no tiene un proceso formal de creación, es decir no existen bases legales que señalen como

¹¹¹ QUINTANA Roldan Carlos F. Op. cit. p. 315.

¹¹² FERNANDEZ Ruiz, (coordinador), Op cit. p.58

¹¹³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Guía para la mejora regulatoria. México. 2004. p. 4.

¹¹⁴ Idem.

ha de ser su formación, expedición, publicación, así como la iniciación de su vigencia.

Un ejemplo de la corta vigencia de los bandos municipales lo encontramos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en su artículo 160 señala la obligación para los ayuntamientos de dicha entidad, de expedir o modificar su Bando de Policía y Gobierno cada año (el 5 de febrero de cada anualidad habrá de publicarse)¹¹⁵, situación que refuerza los elementos que se han expuesto en éste trabajo, ya que la propia ley ordena la renovación de los bandos municipales constantemente, esto es, no existe un principio de rigidez que limite la modificación de su normatividad fundamental, consecuentemente el ayuntamiento en turno puede modificarlo a su arbitrio cuantas veces estime conveniente, con lo que se atropella el principio de certeza jurídica.

Existen de igual manera vacíos legales o contradicciones entre la Constitución federal y las leyes estatales en torno al contenido de los bandos municipales; tomando el mismo ejemplo de la ley Orgánica municipal del Estado de México, en sus numerales 161 y 162 establece que “el Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales”, sin hacer señalamiento o referencia a lo que la carta magna les reserva en su artículo 115, pero si especifica que por lo menos deben contener: “El nombre y escudo del municipio; Territorio y organización territorial y administrativa; Población; Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; Servicios públicos; Desarrollo económico y bienestar social; Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; Infracciones, sanciones y recursos; y Las demás que se estimen necesarias”¹¹⁶; como podemos ver, además de que en esta enumeración se contienen elementos que son de competencia federal o estatal en los cuales el municipio legalmente se presenta

¹¹⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Op. cit. p.119.

¹¹⁶ Idem.

solo como un participante o coadyuvante, las materias que habrán de desarrollar los bandos de policía y gobierno conforme a esta ley, parecen mas bien para elaborar un diagnostico de cada localidad, pues nada dice de la obligación de regular las atribuciones y facultades que les son conferidos al ayuntamiento desde nuestra carta magna y que de acuerdo a nuestro sistema federal deberían ser la base para la autodeterminación de las municipalidades.

En este apartado habremos de reflexionar que, el que un Reglamento o Bando Municipal, contenga las bases normativas sobre las que ha de desarrollarse la vida institucional de cada municipio y que con base en ese reglamento se expidan reglamentos para proveer a su mejor aplicación, se traduce en una total falta de técnica legislativa, en primer lugar porque la misma creación de dicho bando, es de un acto de naturaleza legislativa no reconocida, fundado en la voluntad de los ciudadanos de cada municipio, manifestada mediante el sufragio en elecciones democráticas, y de ninguna manera en la voluntad de un órgano de poder meramente administrativo; y en segundo lugar porque un reglamento no debe expedirse para proveer observancia a otro reglamento, pues con esto no existe prelación lógica entre los diferentes ordenamientos. Ante tal conflicto de leyes se hace necesaria la creación de una norma suprema a nivel municipal, de donde emanen, en todo caso, las normas secundarias para su aplicación, todo con estricto apego a un sistema de competencias que permita la coexistencia de tres ordenes de gobierno, interdependientes unos de otros y con igualdad de circunstancias para ejercer sus funciones y atribuciones conferidas legalmente.

Así las cosas, nos encontramos en la disyuntiva entre los diferentes cuerpos normativos, ya sean leyes, reglamentos o Bandos de Policía y Gobierno, y ante la necesidad de sentar las bases del marco jurídico municipal, se concluye en la creación de Constituciones Políticas Municipales, como respuesta y punto de partida para la reforma municipal y en consecuencia del Estado mexicano, que dará la pauta al régimen normativo, que trascienda la vida publica municipal en

concordancia con los gobiernos de la República Mexicana en sus tres órdenes, federal, estatal y municipal.

En este orden y siguiendo las ideas del autor Ferdinand Lasalle, considero que aun cuando actualmente no existen constituciones políticas municipales plasmadas expresamente por escrito, todos los municipios tienen de por sí una “Constitución Real y Efectiva”, puesto que aún sin normas jurídicas constituyentes que den curso a sus acciones públicas, su vida institucional innegablemente existe, sin embargo por la complejidad que día a día van adquiriendo los ayuntamientos en sus relaciones con los gobernados y con otros entes de derecho público y privado, la consecuencia en los municipios debe ser pues, darse una Constitución escrita que le de vida institucional propia, que guíe sus acciones bajo un marco de legalidad y seguridad jurídica, que conforme un verdadero cuerpo normativo que constituya, que engendre las reglas jurídicas que regulen las atribuciones y facultades de los municipios en su aplicación directa con los gobernados y con las distintas instituciones políticas, jurídicas y sociales.

La promulgación de constituciones políticas municipales, será reforzadora del federalismo de la nación mexicana, mismo que ha descansado sobre la distribución de competencias entre tres ámbitos de gobierno, en donde en el orden federal y estatal existe ya el ordenamiento fundamental que estructura normativamente su actuación, por lo que resulta un elemento de coyuntura entre los tres órdenes de gobierno la expedición de esa ley constituyente en el ámbito municipal.

El federalismo como nuestra forma de gobierno, por su importancia en la vida nacional exige una revisión profunda, seria y objetiva, tendiente a lograr una renovación del pacto federal que restablezca el equilibrio entre los poderes de la unión, entre los distintos órdenes de gobierno y fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando siempre los principios de unidad y equidad. Para lograr lo anterior, se hace necesario que los distintos

ordenes de gobierno que concurren en nuestra nación, ejerzan su tarea desde un plano de igualdad y legalidad, lo cual exige la exacta regulación de nuestra unidad política básica, que no es mas que el municipio libre.

En México, es claro que la idea federal ha sido columna vertebral en la Constitución de la República. El federalismo unió en voluntad común la variedad de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que conforman un país tan diverso como el nuestro. Por lo antes mencionado debe reconocerse que el federalismo no es una panacea y para generar sus mayores beneficios se requiere de la suma de voluntades, de la actitud y aptitud de los actores sociales, políticos e institucionales involucrados y comprometidos con el afán de trascender el orden práctico y cotidiano.

Es también una condición necesaria para el equilibrio del poder político, el que la descentralización política y administrativa no se reduzca al fortalecimiento de las instancias estatales, sino que trascienda al espacio de la convivencia social. Se requiere que los estados se descentralicen hacia los municipios y éstos hacia las comunidades. Estas ideas conducen necesariamente a una nueva concepción del Estado mexicano, que además hoy resulta indispensable. Se trata de imprimirle mayor fuerza y funcionalidad al sistema federal y no buscar debilitarlo.

Compartir importantes tareas legislativas y gubernamentales en un México de graves desigualdades sociales, de desequilibrios regionales y de concentraciones injustas e ineficaces de poder, no es terminar con el sistema federal sino, por el contrario, es asegurar su permanencia, potenciar su fortaleza y mantener poderosamente la unión federal y las instituciones republicanas en los calores del pluralismo político, la libertad y la igualdad reales, la justicia social materializada y la democracia activa.

4. PROPUESTA DEL CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS MUNICIPALES.

De acuerdo con el Maestro Felipe Tena Ramírez, “Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es el contenido mínimo y esencial de toda Constitución”¹¹⁷, en este mismo sentido señala que la estructura de nuestra Constitución así como la de todas las de su tipo, se sustentan en dos principios fundamentales: 1º- La libertad del Estado para restringirla es limitada al principio; y 2º- El poder del Estado debe circunscribirse en un sistema de competencias.¹¹⁸

El primero de los postulados se refiere a la necesidad de enumerar las garantías fundamentales de los seres humanos en lo individual y en relación con los demás individuos, doctrinariamente a esta parte de la constitución se le conoce como “Dogmática”; El segundo postulado alude a la llamada parte “Orgánica” de la Constitución, y es aquella que contiene la organización del poder público.¹¹⁹

Pues bien, considero primeramente que una Constitución Municipal no debe contener mas que la parte orgánica, puesto que los pobladores de cada municipio son mexicanos y por lo tanto gozan de las garantías individuales que la Carta Magna establece, en consecuencia la parte dogmática debe reservarse en nuestro máximo cuerpo normativo, por lo tanto la Constitución Política de cada municipio estará encaminada a limitar el poder público del ayuntamiento, dentro de una esfera de competencia que especifique sus atribuciones, fines y funciones, que tendrá como objeto primordial evitar los abusos del poder y reconocer las capacidades públicas del gobierno municipal.

¹¹⁷ TENA Ramírez, Fernando. Op. cit. p. 22.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Ibidem, p. 23.

Ahora bien, el principio doctrinario de la división de poderes en estricto sentido no podría operar en un ayuntamiento, por la naturaleza misma de éste como un cuerpo colegiado de gobierno, sin embargo aquí se estaría ante una división material de funciones, esto es, el ayuntamiento se concibe desde el propio artículo 115 de nuestra Carta Federal de Derechos como el órgano de gobierno del municipio, al cual se reservan principalmente la prestación de diversos servicios públicos, entre otras atribuciones, pues bien, los servicios públicos podrían encuadrarse dentro de las funciones ejecutivas o administrativas; del mismo modo se realizan funciones materialmente jurisdiccionales como la resolución de conflictos entre vecinos, o bien de recursos administrativos interpuestos en contra de actos de autoridades municipales.

Igualmente el Ayuntamiento realiza actos de naturaleza legislativa, me atrevo a asegurar que de manera material y formal aunque no se encuentre reconocida esta facultad como se apunto en párrafos anteriores, por lo que la constitución municipal, deberá contener de manera específica la forma de generar las normas municipales desde su proyección hasta el momento de hacerlas del conocimiento público.

En tal virtud, una Constitución municipal habrá de señalar y diferenciar primeramente las facultades y obligaciones de cada uno de los miembros del ayuntamiento, divididas en razón de su naturaleza, es decir, si en todo caso se encomienda la parte ejecutiva a el presidente municipal o a éste en conjunto con el síndico, si a el síndico se le reconocen las atribuciones de representación jurídica municipal como es el caso en la mayor parte de los Estados de la República; en mi opinión a la figura del Síndico procurador, se le debe atribuir todo lo relativo a los actos de naturaleza jurisdiccional que se realizan dentro de los municipios.

No debe pasar desapercibido la delimitación de atribuciones para los Regidores, pues actualmente en la mayoría de las legislaciones estatales nos encontramos

con que dichos servidores públicos no tienen encomendadas funciones específicas, no tienen responsabilidad administrativa de ningún tipo, y en la practica se dedican toda su gestión a realizar actividades partidistas con miras a las siguientes elecciones; para lo cual se propone que desde la propia Constitución Federal se establezca de manera general las tareas que habrán de ser responsabilidad de dicho cuerpo edilicio.

Cabe destacar que será de suma importancia la diferenciación de obligaciones y facultades de los miembros del gobierno municipal, toda vez que en la actualidad las leyes de los diferentes estados de la república, al establecer obligaciones y facultades para el gobierno municipal, lo establecen para el MUNICIPIO, ni siquiera para el ayuntamiento, ante tal situación resultan totalmente débiles los actos de las autoridades municipales, y consecuentemente su impugnación ante los tribunales de lo contencioso administrativo o ante los tribunales federales, según sea el caso, resulta benéfica para el demandante, generándose ineficacia en los actos de gobierno y hasta ingobernabilidad según la magnitud del acto administrativo de que se trate.

Igualmente la Constitución municipal, buscando generar una cultura de planeación gubernamental en las municipalidades, debe señalar la obligatoriedad de cada ayuntamiento para que al inicio de su gestión, presente a la opinión pública un plan de trabajo, que contenga las líneas de acción que guíen su actividad durante los años de su administración.

Ahora bien, aunado a lo anterior una Constitución municipal deberá contener una declaración de categorías políticas en cuanto a la división de sus poblaciones, colonias, villas, etcétera; así como de sus autoridades auxiliares, como son los Delegados y Consejos de participación vecinal, delimitando claramente sus obligaciones y atribuciones.

Igualmente debe prever la forma de dar publicidad a los actos del ayuntamientos, mediante un medio oficial informativo gratuito y periódico; importante es que se establezcan las prohibiciones esenciales del ayuntamiento, como pueden ser las sesiones privadas para tratar asuntos de la hacienda municipal, o bien para realizar actos administrativos como concesiones, licitaciones o arrendamientos, ventas o comodatos de bienes de dominio público.

Otro elemento importante que debe contener la constitución municipal será el establecimiento general de la forma para la entrega recepción de los ayuntamientos, pues en cada cambio de administración se genera pérdida de información oficial, se obstaculiza el seguimiento de los asuntos inconclusos, mismo que son numerosos, debido al que el tiempo de gestión entre una administración y otra es corto.

De igual importancia será el establecimiento de la forma exacta de realizar la modificación de dicha constitución, siguiendo el principio teórico de la rigidez que debe prevalecer en una norma fundamental, pues para preservar el orden jurídico de cada municipio, es indispensable limitar la procedencia, circunstancias y forma de modificar su constitución de acuerdo a las necesidades de cada población.

Aun cuando hemos señalado que una constitución municipal no debe contener la parte correspondiente a las garantías individuales, si debe incluir una serie de deberes de sus habitantes y vecinos, en relación a las normas básicas de convivencia social y preservación de las costumbres de cada localidad.

4.1. EL PODER CONSTITUYENTE DEL MUNICIPIO

Cabe en este momento cuestionarnos ¿quién estaría legítimamente reconocido para expedir una constitución en el municipio?, ¿puede acaso el ayuntamiento ser un poder constituyente?; Efectivamente, el ayuntamiento es en todo caso un cuerpo colegiado integrado por representantes del pueblo, democráticamente elegido por el voto popular, en tal virtud puede crear una constitución en su sentido jurídico-positivo.

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno en el municipio, se integra por un Presidente Municipal y por el número de Síndicos y Regidores que la ley determine. Dicho poder se otorga mediante el sufragio directo de los ciudadanos de cada municipalidad, es decir, los ayuntamientos se forman y legitiman a través de una elección popular directa; situación que en todo caso crea un poder que esta en aptitud de establecer un orden constitucional.

Cabe hacer la aclaración de que el poder constituyente de un municipio no podemos en estricto sentido entenderlo como un poder soberano, puesto que lo que es soberano, *“designa un poder que no admite ninguno por encima de él; una potencia que en la esfera donde esta llamada a ejercerse, no sustituye a ninguna otra”*¹²⁰. En sentido amplio, si quien legitima a un ayuntamiento es el pueblo que reside en un municipalidad a través de su voto, podría de inicio pensarse que la voluntad de ese pueblo elige a sus representantes para ejercer un poder “soberano” por llamarlo de alguna forma que le de significado, pues no debe olvidarse que la soberanía es única, inalienable e indivisible, sin que, por ende existan diferentes soberanías en un Estado¹²¹; por lo tanto la soberanía es un poder supremo que reside en el pueblo de México, como una unidad, no

¹²⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano.15ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002. p. 245.

¹²¹ Ibidem, p. 246.

corresponde a los habitantes de un municipio por separado y por lo tanto nunca será el poder constituyente municipal un poder soberano.

El voto popular dará en todo caso, la legitimidad para que el ayuntamiento pueda concentrarse como una asamblea deliberante y representativa de los habitantes de un municipio, y en tal tesitura, funcionar como asamblea constituyente y expedir una Constitución Política Municipal, sin que con ello se rompa con nuestra Constitución Federal, sino que contrariamente se busca un mecanismo que fortalezca las instituciones republicanas y el Estado de Derecho y fincar avances en la pluralidad de gobiernos estatales, municipales y en el gobierno federal, pues de esta forma se clarifica y ordena el esquema de distribución de competencias, en busca de generar acuerdos de coordinación y cooperación, impulsando las condiciones para que los ordenes municipal, estatal y federal asuman plenamente su autonomía y refuercen la soberanía nacional del Estado Mexicano.

4.2 REGLAMENTACIÓN DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN MUNICIPAL.

Una vez que ya se tiene una Constitución municipal, podrán entonces generarse los reglamentos administrativos para proveer a su observancia y ejecución, esto es, la Constitución municipal deberá establecer el ¿qué?, ¿quién?, ¿dónde? y ¿cuándo?, y los reglamentos que de ésta emanen, deberán desarrollar el ¿cómo?, sin extenderse a otros supuestos ni mucho menos contradecir lo que establezca la propia constitución municipal.

Por lo anterior y siguiendo el criterio de nuestros tribunales, así como las ideas que se han desarrollado magistralmente en diferentes obras de derecho administrativo, lo ideal sería que el titular de las funciones ejecutivas del

ayuntamiento, tuviera la facultad reglamentaria, sin embargo, al ser un núcleo de gobierno tan estrecho, podrían ser los regidores quienes tengan la tarea reguladora del municipio, solucionando así la falta de obligaciones que tiene actualmente éste cuerpo edilicio.

Ahora bien, es de destacarse que existen áreas de mayor peso para la vida municipal, que requieren ser obligatoriamente reglamentadas, como son la administración pública municipal, organizando las diferentes jefaturas o direcciones para la prestación de los servicios públicos, con sus respectivos escalafones, plazas, puestos y tabuladores de sueldos y salarios, así como lo relativo al servicio público de carrera; formas de prestación de los servicios públicos, La reglamentación de los aspectos del desarrollo urbano; el de la actividad mediadora y conciliadora, El de los espectáculos públicos, ferias y demás celebraciones; lo concerniente a los medios de impugnación directos de los actos de las autoridades municipales, que en muchos municipios lo constituye un recurso de inconformidad que generalmente resuelve el sindico procurador; La reglamentación de la forma de sesionar de los cabildos, entre otras.

La enumeración anterior es meramente ejemplificativa, ya que cada municipio habrá de reglamentar las actividades que genere en su vida cotidiana, misma que depende de diversos factores como son el económico, el cultural, el geográfico y el político, de tal suerte de adecue tanto su constitución política como sus demás ordenamientos a sus propias necesidades.

4.3 REFORMAS LEGALES INDISPENSABLES.

La sola idea de promulgar constituciones políticas de ámbito municipal dentro de nuestro sistema jurídico, nos remite necesariamente a indagar ¿cuáles son las

reformas legales necesarias que embonen a una constitución local en coyuntura con las disposiciones de competencia estatal y federal?, toda vez que lo que se busca con la creación de éste tipo de normatividad es precisamente reforzar nuestro sistema federalista.

El punto medular indudablemente debe comenzar en nuestra Carta Magna, de manera que inicialmente se debe conceptulizar al municipio en el artículo 115 de la Constitución federal, como una célula primaria que posee una parte del poder público del Estado y que es, en consecuencia, un poder político, que se constituye como un ente de derecho público que posee un conjunto de derechos políticos, administrativos y sociales inminentes a su naturaleza, por lo que consecuentemente habrán de establecerse de manera general las normas que protejan dicha institución y la consoliden como un orden de gobierno, todo lo anterior en busca del fortalecimiento del federalismo mexicano.

Ahora bien, para que el municipio pueda autoderminarse en su organización política y administrativa mediante actos de gobierno, sin que con ello se genere una invasión de competencias, se hace necesario el establecimiento claro de las materias políticas y administrativas que quedan reservadas al ámbito municipal, tal y como ya se contiene en nuestra Constitución federal el imperativo que señala que todo aquello que no se encuentran expresamente conferido a la federación, se entiende reservado a los Estados. Esto es, debe hacerse mención expresa de todas las atribuciones que son exclusivas de los ayuntamientos, para que pueda conocerse desde el marco federal la competencia de los tres ordenes de gobierno.

Lo anterior significa compartir las tareas de gobierno, fortaleciendo las instituciones republicanas y el estado de derecho, donde exista verdadera pluralidad entre los gobiernos federal, locales y municipales, reconociendo para este último como una verdadera institución de gobierno. De igual manera significa el fortalecer cada orden de gobierno en el esquema de distribución de competencias, recursos y responsabilidades, para que en un escenario de

igualdad exista la coordinación y colaboración de los gobiernos autónomos que integran nuestra república.

Ahora bien, para que nazca a la vida jurídica y sea aplicable una constitución municipal, se requiere el reconocimiento de este tipo de ordenamientos en la Constitución Federal, de manera que siguiendo con los preceptos que actualmente se contienen en la misma, se debe establecer en nuestra carta magna que las atribuciones y obligaciones de cada ayuntamiento se organizarán conforme a sus propias constituciones, estableciendo únicamente los lineamientos generales que se deben seguir, con el objeto de respetar la esfera de competencia reservada para cada orden de gobierno.

5. CONCLUSIONES.

El municipio es dentro del Estado mexicano, piedra angular del desarrollo político, económico, social y cultural; es además la forma natural y pionera de organización política y de gobierno de nuestro país, al cual se le ha reconocido después de casi cinco siglos de existencia, personalidad jurídica, patrimonio propio y la calidad de orden de gobierno.

Sin embargo se le hace participe de un orden jurídico federal y estatal, sin reconocerle capacidades para determinar los designios administrativos y políticos que sean adecuados a su entorno y por lo tanto le favorezcan; se le percibe como un sujeto receptivo pero no dinámico.

La práctica de considerar al municipio como agregado solidario y obligado de la entidad federativa y su régimen jurídico es producto de la indefinición constitucional del municipio como ente gubernativo autónomo y por la falta de mayor precisión de los medios de defensa de esta instancia de gobierno, que le permita asumir y ejercitar recursos jurisdiccionales, administrativos, políticos e incluso sociales ante otras instancias de gobierno, cuando afecten sus derechos.

Para muchos el tema de las competencias del municipio y el reconocimiento de mayores ámbitos de competencia se resuelve mediante una reforma constitucional al artículo 115 y con el cumplimiento del llamado nuevo federalismo, del cual no se han hecho explícitas las propuestas principales. Si bien, no se deja de reconocer que el artículo 115 de nuestra Carta Magna ha fortalecido al Municipio libre a través de sus diferentes reformas, sin embargo no es suficiente, hay mucho por avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

El Federalismo debe estar fundado en Ayuntamientos fuertes, que sean la base de gobiernos locales sólidos, que reconozcan la diversidad municipal del país. Asimismo promover al municipio como ámbito de gobierno, vinculado directamente a las necesidades básicas de la población.

La apreciación del municipio como una instancia base del Estado coadyuva a sostener que es también una forma de expresión de su poder, en esencia este poder es político, por lo cual el municipio es partícipe del mismo.

Pues bien, para rescatar la potencialidad social, política, democrática y económica de los municipios, se hace necesario sentar las bases de su actuación, limitar su poder público dentro de un sistema de competencias que se relacionen de manera coordinada y concurrente con los otros ordenes de gobierno.

Lo anterior puede lograrse mediante la creación de constituciones municipales que se fundamenten en nuestra carta magna, que guíen las acciones de su gobierno bajo un marco de legalidad y seguridad jurídica, que nazcan a la vida jurídica con la legitimidad del cuerpo constituyente que las cree, en donde se reconozca su organización, sus normas y procedimientos de manera permanente y efectiva; a través de las cuales se institucionalicen los procesos de participación ciudadana, por ser precisamente el municipio el vínculo mas directo de relaciones entre un gobierno y la población.

La consecuencia que habrá de alcanzarse, será lograr el fortalecimiento del federalismo en todos los órdenes de gobierno, en un plano de igualdad y bajo un sistema concurrente de competencias, donde se distribuyan atribuciones, prerrogativas y facultades; de manera ordenada y dentro de un marco legal.

La interpretación del municipio como una instancia que posee parte del poder del Estado y que deviene necesariamente en poder político es condición fundamental para reubicar al municipio en el contexto gubernamental y en su carácter dual: político y administrativo, y no solamente en la posición administrativa a la que se le

ha reducido en la práctica, por principio de orden, debemos partir de darle al municipio el orden jurídico de un verdadero orden de gobierno, situación que se logra a través de una constitución política municipal.

la función principal de los gobiernos locales es la promoción del desarrollo (siendo ésta) simultáneamente política, económica, social, cultural y ambiental, se inicia con la generación democrática de sus autoridades, se reafirma mediante consultas periódicas a la ciudadanía, se hace efectiva con la gestión participativa de los servicios, programas y proyectos, mediante alianzas con instituciones públicas y privadas, pero para que el curso de todas estas acciones se lleve a cabo bajo un marco de legalidad, se hace indispensable el reconocimiento escrito de las normas jurídicas que determinen a cada municipalidad, de este modo, se logra la gobernabilidad del territorio local.

Quizá lo que se ha desarrollado en la presente tesis, parece una idea inaceptable para quienes con una óptica totalmente centralista, desestiman la potencialidad de nuestros municipios, su importancia para el desarrollo nacional, y tal vez por que se necesita vivir dentro de un núcleo municipal para sentir respeto y valorar a esta institución; por lo que para la creación de constituciones municipales, no hay que abrir candados legales, solo hace falta voluntad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Romero, Miguel; Teoría General del derecho Administrativo. 11ª edición, México, Editorial Porrúa, 1993.
- ADAME García, Jorge Carlos. Cartas Municipales versus Constitución Municipal. Tesis para obtener el Título de Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional. México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004.
- ALBI, Fernando; La crisis del municipalismo. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1996.
- ALCALA Zamora y Castillo, Luis; Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo III, Argentina, Editorial Heliasta, 1979.
- BARRERA Fuentes, Florencio; Historia y Destino del Municipio en México. México, Editorial Porrúa, 1985.
- BRELUGAR Carlos, Alan; Instituciones Políticas y Constitucionales. Venezuela, Universidad Católica, 1995.
- BURGOA Orihuela, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano. 15ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002.
- BURGOA Orihuela, Ignacio; Las Garantías Individuales. 30ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998.
- BURGOA Orihuela, Ignacio; El Juicio de Amparo. 27ª edición, México, Editorial Porrúa, 1990.
- CARPIZO, Jorge; La Constitución Mexicana de 1917. México, UNAM, 1990.
- CASTORENA, Jesús. El problema municipal mexicano. México, BANOBRAS, 1982.
- COLIN Sánchez, Mario; El Municipio Libre. México, Gobierno del Estado de México, 1978.
- DE LA TORRE, Juan. La Constitución Federal de 1857, sus adiciones, reformas y leyes orgánicas anotadas y concordantes. México, Editorial Of Nava, 1891
- DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael; Diccionario de Derecho. 19ª edición, México, Editorial Porrúa, 1993.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires Argentina, Editorial Driskill S.A., 1991.
- FERNANDEZ Ruiz, Jorge (coordinador); Régimen Jurídico Municipal en México. México, Porrúa, 2003.
- FLORES Cruz, Cipriano. “Alcance y limitaciones del artículo 115 en el ámbito del municipio indígena”. En: Estudios Municipales. Editado por la Secretaría de

Gobernación. México. 1995. No. 3. Mayo-junio de 1985.

- GARCÍA Maynez, Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho. 43ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- GARCÍA Treviño, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid España. Editorial Cocabe. 1991.
-
- HERNÁNDEZ Hernández, Antonio María; Derecho Municipal. 2ª edición, Argentina, Editorial de Palma, 1977.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS; Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IX. 7ª edición, México, Ed, Porrúa, 1994.
- JACQUES Pirenne. Historia Universal. Tomo I, 18ª ed. España, Editorial Barcelona, Instituto Gallach, 1976
- LA SALLE, Fernando; ¿Qué es una Constitución?. México, Editorial Colofón, 2001.
- LÓPEZ Sosa, Eduardo; Derecho Municipal Mexicano. México, UAEM, 1999.
- MARTÍNEZ Carrasquero, Otto; Vocabulario municipal básico. México, FUNDACOMUN, 1987.
- MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, 1er y 2º curso; 3ª edición, México, Colección de Textos Jurídicos Universitarios; Ed. Oxford University Press, Harla México; 1996.
- MASCAREÑAS, Carlos E. y Pellicer Prats; Directores. Nueva enciclopedia Jurídica. Barcelona, España. Francisco Seix editor. 1990.
- OCHOA Campos, Moisés; La reforma Municipal, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 1985.
- PALAVICINI, Félix I; Historia de la Constitución de 1917. Tomo Segundo, México, Gobierno del Estado de Querétaro, Institución Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación. 1987.
- RECASENS Siches, Luis; Introducción al Estudio del Derecho. 12ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997.
- RENDÓN Huerta Barrera, Teresita; Derecho Municipal. 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1998.
- ROBLES Martínez, Reynaldo: El Municipio. México, Editorial Porrúa, 2000.
- RUIZ Massieu, Mario y Muñoz Virgilio. Elementos jurídico-historicos del municipio en México. México, UNAM, 1979
- RUIZ Massieu, Francisco. La Trayectoria Constitucional del Municipio. México, Editorial Fundacomun. 1982.

- QUINTANA Roldan, Carlos F. Derecho Municipal. 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Guía para la mejora regulatoria. México. 2004.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; La Supremacía Constitucional. Serie “*Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano*”, Tomo 1, SCJN, México 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN; La División de Poderes. Serie “*Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano*”, Tomo 2, México, SCJN, 2005.
- TENA Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, 29ª edición, México, Editorial Porrúa, 1995.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. México, SCJN; CD, 2006.
- Ley Orgánica Municipal. Prontuario de Legislación fiscal. México, Gobierno del Estado de México, 2006.