



Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Derecho  
Seminario de Teoría del Estado

## **T e s i s**

**“La Reforma del Estado Mexicano en el  
Ámbito Municipal Hacendario”**

Que para obtener el grado de:

**Licenciada en Derecho**

**Presenta: Adriana Leticia Pacheco Hernández**

**Tutor: Dr. Pedro Miguel Ángel Garita Alonso**

**México, D.F.**

**2009**



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.

# LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO EN EL ÁMBITO

## MUNICIPAL HACENDARIO

### ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO PRIMERO	
MARCO CONCEPTUAL.....	15
1.1 CONCEPTO DE ESTADO.....	19
1.2 EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS.....	38
1.3 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.....	48
1.4 CONCEPTO DE ESTADO FEDERAL.....	82
1.5 LA REFORMA DEL ESTADO.....	93
1.6 EL MUNICIPIO.....	114
CONCLUSIONES.....	125
CAPÍTULO SEGUNDO	
ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL ESTADO EN EL MUNICIPIO.....	128
2.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	131
2.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.....	153
2.3 CONSTITUCIÓN DE 1824.....	158
2.4 CONSTITUCIÓN DE 1857.....	170

2.5	EL MUNICIPIO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917.....	178
2.6	CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO EN EL ACTUAL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	186
2.6.1	PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO.....	191
2.6.2	AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO.....	200
	CONCLUSIONES.....	223

### CAPÍTULO TERCERO

	ELEMENTOS Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	227
3.1	EL TERRITORIO MUNICIPAL.....	230
3.2	LA POBLACIÓN MUNICIPAL.....	245
3.3	AUTORIDADES DEL MUNICIPIO.....	254
3.3.1	LEYES SECUNDARIAS QUE SE REFIEREN AL MUNICIPIO.....	261
3.4	EL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO MEXICANO.....	274
	CONCLUSIONES.....	278

### CAPÍTULO CUARTO

	EL ESTADO Y LA HACIENDA MUNICIPAL.....	280
4.1	LA REFORMA DEL ESTADO DEL MUNICIPIO EN EL ÁMBITO HACENDARIO.....	283
4.2	LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO.....	307
4.3	PROPUESTAS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.....	317
4.4	PROPUESTAS.....	359
	CONCLUSIONES.....	380
	BIBLIOGRAFIA.....	385

## **¡¡ GRÁCIAS !!**

**A Dios y a mi Virgencita de Guadalupe.**

**A mi +mamá Inés Hernández Ruiz y a mi +papá Juan Pacheco Romero  
¡se los debía!**

**A Ofelia, Patricia Dolores y José Francisco mis hermanitos.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México.**

**A la Facultad de Derecho.**

**A cada uno de mis queridos Maestros y Maestras los llevo en mi corazón porque me enseñaron mucho de la ciencia jurídica, pero sobretodo a ser una mejor persona: +Marcos Castillejos, +Martha Morineau, +Ignacio Burgoa Orihuela, José Ovalle Favela, José Barroso Figueroa, Mónica Kethe Baver Junesch, Irene Negrete, Luis Carballo Balvanera, Flavio Galván Rivera, José Dávalos, Eduardo Betancourt, Alberto Castillo del Valle, Margarita Fuchs, Ana Isabel Flores Solano, Erick Carvallo, José Francisco y Pedro Hernández Silva, Eduardo García Villegas, José Luis Soberanes Fernández, Wilfrido Castañón León, Armando Soto Flores, Carlos Barragán Salvatierra, Fernando Medina González, Edmundo Elías Musi, Laura Hernández Ramírez, Margarita Guerra Tejada, Ma. Elodia Robles, Ricardo Franco Guzmán, Gloria Olga Bueno, Kristian Bernal, Lourdes Pérez Ocampo, Diana Canela, Luis Molina Piñeiro [...]**

**Al Maestro Jesús Anlen López Director del Seminario de Teoría General del Estado, por impulsarme con tanta decisión a empezar la Tesis.**

**Al Doctor Pedro Miguel Ángel Garita Alonso mi Asesor de Tesis, por su tiempo, por su apoyo y sus consejos tan valiosos.**

**Al Párroco Arnulfo Oviedo Mercado tío y padrino de mis hijas, cuya ayuda fue muy valiosa.**

**A la Contadora Patricia Estrada Saldade y al Ingeniero Químico Carlos Rodríguez Caldera; por ayudarnos con su amistad a mis hijas y a mí.**

**A Ernesto Zepeda Castilla, Fernando Lara Medina y Eduardo Maafs Molina, Médicos Oncólogos. Por quienes guardo especial agradecimiento, ya que cada uno en su momento ha contribuido a que yo esté sana, en especial el Doctor Zepeda, sin cuyas hábiles manos, muy probablemente no estaría hoy titulándome.**

**A Ana Luisa Hortensia Priego Enríquez, Jueza del Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa; porque al darme la oportunidad de estar en su juzgado aprendiendo, mi vida tiene una nueva perspectiva y he recobrado mi autoestima laboral. Y por su amistad.**

**A mis compañeros del juzgado, Oficiales, Actuarios y Secretarios por compartirme sus conocimientos y ser tan amables conmigo.**

**A Adriana Leticia Campuzano Gallegos, Magistrada del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; por haberme permitido hacer mi servicio social en su ponencia. Y por su amistad.**

**A Mariano Azuela Güitrón, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por brindarme su amistad.**

**Desde que nacieron he dedicado mis actos y mi vida a:**

**Adriana, Mariana, Marcela y Analuisa.**

**Hijas, en mi afán de protegerlas del desamparo que ya veía venir, decidí reanudar mis estudios en la UNAM, lo que no consideré es que ustedes iban creciendo y a la par preparándose para enfrentar la vida por sí mismas.**

**Hoy que por fin estoy concluyendo mi Tesis y abriéndome camino laboral, me doy cuenta de que ya son unas mujercitas llenas de valores espirituales y materiales ¡y ya no me necesitan!**

**Ustedes Adriana, Mariana y Marcela tienen títulos universitarios y tú Analuisa tengo confianza en que con ahínco te esfuerces y perseveres para alcanzar la misma meta.**

**Les pido de favor que sepan perdonar todas mis deficiencias y malas decisiones que les hayan lastimado, Dios permita que esos malos momentos les sirvan de experiencia cuando eduquen a mis nietos; y les doy las gracias: por amarme; por aconsejarme; por ayudarme; por cuidarme con tanta dedicación y desvelo cuando he estado enferma; por valer tanto son mi orgullo; y a ustedes Adriana y Mariana ¡además!, por cubrir todas mis necesidades económicas con tanto desprendimiento.**

**¡A las cuatro dedico ésta Tesis con todo mi amor!**

## **LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL HACENDARIO**

### **INTRODUCCIÓN**

El proceso de la reforma municipal, en su dimensión legislativa y, dentro de ésta, en su fase de adecuación a las constituciones estatales, no puede concebirse aislada del conjunto de reformas que se encuentran en curso dentro de la estructura del Estado mexicano. Desde ésta perspectiva, la reforma municipal es parte de otro conjunto más amplio de reformas entre los poderes a nivel estatal y federal, así como entre los órdenes de gobierno federal estatal y municipal; es una más de los grandes procesos que configuran la transición de las instituciones de gobierno del país. Se inserta dentro de los cambios que también experimentan los poderes federales, así como en las modificaciones prácticas que transcurren entre los Estados y el gobierno federal, como al interior de los mismos Estados. Entonces, no se trata de la reforma del Estado concebida como un diseño a futuro; es la reforma de Estado como proceso social, de



transformación del poder político y de sus formas gubernamentales. Así es como la reforma municipal se cruza con las reformas de otras instituciones gubernamentales. Con su respectiva particularidad, en objetivos, actores, formas, la municipal coincide con otras reformas, que pueden llegar a condicionarla. Partiendo de un concepto de poder político, la reforma municipal está sujeta inevitablemente a tensiones con otras trayectorias de la reforma del Estado.

El tema de éste trabajo de investigación es plantear la reforma del Estado en el ámbito municipal cuya característica principal es precisamente la falta de una reforma hacendaria cien por ciento a favor del municipio.

Para analizar esta problemática es necesario mencionar sus causas. Una de ellas y la que se considera mucho más importante es, la situación política del México independiente; ya que si nos remontamos a la historia de la Colonia, la Constitución de Cádiz de 1812 legisló minuciosamente y le dio gran importancia al Municipio; la opacidad y dependencia de éste empezó paradójicamente, cuando México alcanzó su independencia de tal manera que ni siquiera la

primera constitución mexicana conocida como Constitución de Apatzingán de 1814 se ocupó de él.

Después de que Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero lograron que México se independizara de España y luego de una serie de vicisitudes, el 4 de octubre se juró la Constitución de 1824 primera vigente de la Nación independiente, misma que declaró al país como los Estados Unidos Mexicanos constituidos por 19 Estados, cuatro territorios y un Distrito Federal, con un gobierno federal, representativo y con división de poderes, es decir, republicano; como se puede observar el Municipio no fue contemplado como parte de la Federación.

La investigación de esta problemática municipal se realizó por el interés de lograr hacer conciencia en el Congreso de la Unión para que derogue la exención, el enorme privilegio que las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 Constitucional, les dieron a los bienes inmuebles del dominio público de la Nación tanto a nivel federal como estatal y municipal; al exentarlos de pagar el impuesto predial y todos los servicios públicos que les proporciona el Municipio. Esto permitió identificar las relaciones de poder que existen a través de la

Constitución entre la Federación, los Estados y los Municipios, el deterioro económico de los Municipios y la inequidad tributaria para los gobernados que se ha generado a través de ello.

Por otra parte establecer que ésta inequidad en el pago de impuestos y servicios está ordenada por la misma Constitución a partir de la reforma de 1983 porque antes de esa fecha no existía una hacienda municipal sino que dependían económicamente de la Federación y de los Estados. Así como comprobar que no hay una regulación eficiente al respecto.

Para desarrollar el trabajo que nos ocupa se consultaron diferentes autores de Derecho Constitucional y de Teoría Política, de Teoría del Estado y aunque la investigación está orientada a ésta última disciplina, sin embargo, también se consultaron autores de Derecho Administrativo para tratar de dar al lector un conocimiento del Estado en términos universales; para introducirlo en los elementos generalmente aceptados de éste; explicarle la diferencia que existe entre una forma de Estado y una forma de gobierno; lo que significa una reforma del Estado y particularmente cuál es el mecanismo que se utiliza en el Estado mexicano; qué significa Estado federal; e

introducirlo en el conocimiento y concepto de Municipio para que posteriormente al abordar la temática de éste trabajo pueda con facilidad ir siguiéndola y entendiendo aunque no tenga conocimientos de derecho.

La técnica que se empleó fue de documentación en diferentes Bibliotecas de la UNAM sin poder encontrar suficiente material y se tuvo que recurrir al Internet en donde más que libros que abordaran el tema central de ésta tesis, se encontraron propuestas de reforma de algunos Diputados y Senadores que tienen detectado el problema pero que como se verá no tuvieron éxito al proponerlo durante la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado.

La finalidad que se persigue al desarrollar esta investigación es Analizar, el artículo 115 constitucional en especial el párrafo segundo de su fracción IV, así como diferenciar, las múltiples reformas de que ha sido objeto el citado artículo 115 y contrastar en nuestro universo de estudio la dinámica que existe entre los diferentes partidos políticos y asociaciones municipalistas para denunciar la falta de recursos que enfrenta el municipio y tratar de lograr el cambio constitucional.

El desarrollo que se hará en el capítulo primero es acudir a grandes juristas para tratar de establecer un concepto de Estado que nos permita entender qué significa exactamente, por un lado, la palabra Estado y por el otro el Estado como Nación. También con ayuda de excelentes teóricos del derecho entenderemos que el Estado tiene elementos que le son indispensables para su existencia pero que no se le puede confundir con ellos; sabremos si el Estado es el conjunto de sus elementos o es algo superior a ellos. En el subcapítulo uno punto tres se establecerá la diferencia que existe entre forma de Estado y forma de gobierno. En el mismo capítulo primero, se estudiará al Estado para lo cual se partirá de analizarlo desde que surgió en el mundo occidental y de cómo ha evolucionado hasta llegar a convertirse en un Estado federal; además se definirá lo que es una reforma del Estado y de qué manera se llevan a cabo en México. Y se buscará un concepto para definir al Municipio ya que para lograr llevar a feliz término éste trabajo necesitamos conocerlo con profundidad.

En el capítulo segundo conoceremos los antecedentes de la reforma del Estado en el Municipio mexicano. Nos remontaremos a los orígenes del municipio en el mundo, para aterrizar en descubrir, que

así como la consecuencia de que se abrazaran los españoles y los mexicas fue el nacimiento de la raza mexicana, así también, al fusionarse el Municipio español y el Calpulli surgió el Municipio mexicano. Se recurrirá al método histórico-jurídico, para darle un seguimiento constitucional y de ésta manera saber cómo fue regulado hasta llegar al Congreso Constituyente de 1916-1917 y conocer qué características tiene en el actual artículo 115 constitucional; además se analizará si tiene o no personalidad jurídica y autonomía.

Los elementos y la regulación jurídica del municipio en México será el tema a desarrollar en el capítulo tercero, se explicará qué significa el territorio para el municipio, su población y sus autoridades, así como también cuáles son las leyes secundarias que se refieren al él. Se ubicará al municipio dentro del federalismo mexicano para centrar al lector en las características que guarda dentro de tal contexto.

En el capítulo cuarto se delinearán cuáles son los bienes que conforman la hacienda municipal y la obligación constitucional que la reforma de 1999 le encomendó al Municipio en relación con la prestación de los servicios básicos para el bienestar de la población.

Cuáles son los elementos que podrían coadyuvar en el logro de la autonomía financiera municipal, como por ejemplo, obtener la recaudación del impuesto predial y los derechos por los servicios que presta a los bienes inmuebles del dominio público. Con preocupación se descubrirá que a pesar de que el Constituyente de 1999 insertó una salvedad aparentemente para beneficio del Municipio, a la fracción IV del artículo 115, el resultado es que el municipio sigue con la carga de financiar a los *bienes inmuebles del dominio público* sin poderles cobrar el impuesto predial y los derechos por los servicios que les proporciona. También se verá que el municipio constitucionalmente está impedido para considerar dentro de su ley de ingresos, el cobro de dichas contribuciones.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **MARCO CONCEPTUAL**

Sumario: Introducción.- 1.1 Concepto de Estado.- 1.2 El Estado y sus elementos.- 1.3 Formas de Estado y formas de gobierno.- 1.4 Concepto de Estado federal.- 1.5 Reforma del Estado.- 1.6 El Municipio.- Conclusión.

### **INTRODUCCIÓN**

El primitivo concepto de Estado nació en Grecia con el nombre de “Polis”, siglos después lo heredó Roma como “Civitas”, término que tenía un sentido más avanzado de lo público, de lo común y con las constantes conquistas de los romanos surgió el sentimiento de “imperium”, que lleva consigo una idea nueva, la de poder, la de dominación. La palabra Estado se acuñó en Italia y Maquiavelo la utilizó por primera ocasión para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa.

Años después Jellinek consideró que lo primordial de toda asociación permanente y entre ellas el Estado, para no caer en la anarquía, necesita un ordenamiento por medio del cual, constituirse y



desenvolver su voluntad y al mismo tiempo establecer las relaciones de la asociación con sus miembros y de éstos entre sí –tal ordenamiento se llama Constitución– de manera que el Estado moderno ha nacido como unidad de asociación, organizado con base en una Constitución.

El razonamiento que se hará en el capítulo primero es acudir a grandes juristas para tratar de establecer un concepto de Estado que nos permita entender qué significa exactamente, por un lado, la palabra Estado y por otro el Estado como Nación. También con ayuda de excelentes teóricos del derecho entenderemos que el Estado tiene elementos que le son indispensables para su existencia pero que no se le puede confundir con ellos; descubriremos si el Estado es el conjunto de sus elementos o es algo superior a ellos; en el subcapítulo uno punto dos, se establecerá que lo que engendra al Estado es la combinación de sus elementos, pero también se comprobará, que sin la voluntad colectiva de la comunidad organizada que crea un sujeto jurídico único el cual se expresa a través de los órganos regulares de la Nación, no existe Estado.

En el subcapítulo uno punto tres se establecerán las diferencias que existen entre forma de Estado y forma de gobierno. Se analizarán las formas de Estado unitario y compuesto éste último en sus modelos federal poniendo como ejemplo al Estado Mexicano, confederal y regional y las formas de gobierno monárquico, autocrático y democrático.

En el mismo capítulo primero, se buscará el concepto de Estado Federal, para lo cual se le analizará desde que surgió en el mundo occidental y la manera en que la institución ha evolucionado hasta llegar a convertirse de acuerdo a Barthélemy, en un Estado que admite Estados miembros sin deteriorar su personalidad y soberanía internacionales.

Se dice que el Estado es soberano pero ¿cuál es la conexión con reformar el Estado; qué tipo de constitución tiene México y cuál es su procedimiento legislativo para decretar leyes ordinarias y reformar o adicionar a la Constitución?

Además se definirá lo que es una reforma del Estado y de qué manera se llevan a cabo en México. Reformar un Estado no implica necesariamente el cambio o modificación de sus elementos

territoriales o poblacionales sino el del poder y sus órganos de gobierno, en esencia la modificación de la Constitución, ya que las condiciones cambiantes en el aspecto social, económico y político suponen un cambio jurídico.

Se buscará un concepto para definir al Municipio porque para lograr llevar a feliz término éste trabajo, necesitamos conocerlo con profundidad; primero el significado etimológico, después establecer si es una entidad descentralizada por región y si es autónomo o autárquico y cuáles son las diferencias que lo separan del Estado soberano y del Estado federado al que pertenece.

## 1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Concepto es la expresión intelectual de un conocimiento. El conocimiento del Estado, cuando se obtiene por la mente, se expresa por medio de su concepto. Para poder formarnos un concepto de algo necesitamos indagar sus raíces y para estudiar al Estado está el derecho político.

EL DERECHO POLÍTICO es aquella rama del derecho público relativa a la organización y funciones del Estado, al cual lo forma toda colectividad humana que tiene soberanía sobre un determinado territorio; llamándose “soberanía” a la fuente de todos los derechos públicos, porque no se concibe un Estado, si éste no dispone de un poder de dominación suficiente para cumplir los fines que le son propios frente a los individuos o miembros que lo componen llamados súbditos y también nacionales, en contraposición al concepto de extranjeros o súbditos de otro Estado, así como frente a los demás Estados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Lexis, Francisco Seix, editor, Barcelona 1952, T. I, Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas, Derecho Público, p. 364.

En un sentido amplio Estado es, cualquier unidad social políticamente ordenada. **Duguit**,<sup>2</sup> considera que “toda sociedad humana en la que existe una diferenciación entre gobernantes y gobernados, constituye un Estado”. Estrictamente el Estado es, una forma social que se caracteriza por estar dotada de poder de dominación y, formada por un conjunto de hombres y mujeres asentados en un territorio determinado. Es la más importante y perfecta organización política conocida modernamente.<sup>3</sup>

Históricamente el Estado es una forma de coexistencia que resulta de una evolución multiseccular.<sup>4</sup> Entre los griegos, el Estado y la ciudad (Polis) se confunden, y lo mismo ocurre en la primitiva Roma con la “Civitas”. Aparece después la palabra “República”, que tiene ya un mayor alcance y significa condición de lo público, de lo común. Más tarde, al extenderse las conquistas de Roma, aparece el “imperium”, que lleva consigo una idea nueva, la de poder, la de dominación. Para las formas históricas que surgen tras las invasiones tártaras y la consiguiente desmembración del Imperio romano, aparece el término

---

<sup>2</sup> Enciclopedia Lexis, Op. Cit., p. 441.

<sup>3</sup> Expresión utilizada en la Enciclopedia Lexis, Op. Cit., p. 441

<sup>4</sup> “Que sucede o se repite desde hace siglos”, Diccionario Enciclopédico Monitor, coordinador Antonio López, Cultural, S.A., Madrid-España, 2002, páginas sin número.

“regnum” o en alemán “Reich”, comprensivo de una idea de poder, de dominio utilizado precisamente por un Rey. Probablemente se asemeja más a nuestro concepto actual de Estado el que acompañaba en la Edad Media a las palabras “terra, territorium, land”.

El término Estado surge en Italia “stato, status” ya con un significado de totalidad, que convenía a la especial estructura de las repúblicas y principados italianos. Maquiavelo (1469-1527) en su obra inmortal “El Príncipe” (publicación póstuma 1532), utiliza por primera ocasión la palabra Estado para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa. Y tras una pugna con la palabra república se impone por fin en el s. XVII la palabra Estado y es ya de uso corriente. Se utilizan como sinónimos de Estado, las palabras Potencia (en el sentido de Estado poderoso) y Nación, además del término República ya citado, en cuanto no se refiere a una forma de gobierno, sentido éste hoy dominante.<sup>5</sup>

Las anteriores ideas coinciden con la justificación que **JUAN JACOBO ROUSSEAU** (1712-1778), vierte para defender la naturaleza del Estado que él concibe formado con hombres libres; libertad que

---

<sup>5</sup> Enciclopedia Lexis, Ibid., pp. 441, 442.

logran al convenir “[...] puesto que la fuerza no constituye derecho alguno, quedan sólo las convenciones como base de toda autoridad legítima sobre los hombres. [...] Aristóteles tenía razón, sólo que tomaba el efecto por la causa. Todo hombre nacido esclavo, nace para la esclavitud, nada es menos cierto. [...] Si existen esclavos por naturaleza es porque los ha habido contrariando sus leyes: la fuerza hizo los primeros, su vileza los ha perpetuado.”<sup>6</sup>

Para él, el Estado inicia con la familia generadora a través de los hijos, de otras células familiares cuya convivencia se deteriora porque siempre surge el más fuerte que domina a los demás pero “El más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo o señor, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber.”<sup>7</sup>

Para Juan Jacobo, el Estado es, una persona pública que suma la fuerza y la libertad de cada hombre y mujer, constituyendo una asociación que defiende y protege con la fuerza común a cada asociado y a sus bienes, y por la cual cada asociado, uniéndose a todos, no obedece sino a sí mismo y permanece tan libre como antes, porque dándose por completo cada uno de los asociados, la condición

---

<sup>6</sup> Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, Porrúa, 3a ed., México, 1974, pp. 4, 5, 6.

<sup>7</sup> Rousseau, Juan Jacobo, Op. Cit., p. 5.

es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en perjudicar a los demás. Éste acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de éste Contrato Social su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La esencia del pacto social es que, dándose cada individuo a todos no se da a nadie, porque [...] Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo. [...] Ésta persona pública, antes tomaba el nombre de ciudad, hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo. [...] En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.<sup>8</sup> Este principio se refleja en la Constitución, si la voluntad acepta el contrato social su resultado subjetivo es el Estado es lo espiritual que se objetiviza en el orden jurídico que es la Constitución.

---

<sup>8</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *Ibid.* pp. 9, 10.



**JORGE GUILLERMO FEDERICO HEGEL** (1770-1831) es la mente más poderosa y sintética de todo el idealismo alemán. Uniendo genialmente la filosofía de Manuel Kant (1724-1804) y la historia, lo intemporal y lo temporal, supo enlazar ambos mundos en una sola síntesis orgánica. En él la cultura europea se hizo consciente de su historia. El concepto central en la filosofía de Hegel es la Idea. Esta Idea no es, ni vacía, ni simplemente representativa de algo, sino que es la realidad metafísica primaria que contiene todo cuanto es pensable. Y a propósito del intelecto, al estar investigando la obra de Hegel leí el pensamiento de **DERISI**,<sup>9</sup> quien inspirado en Santo Tomás, explica la inmaterialidad del conocimiento de una manera muy bella porque dice que los hombres y mujeres en su cuerpo y en su vida fisiológica y sensitiva, no varían esencialmente de los seres que poseen esos mismos caracteres. Pero hay algo en ellos que esencialmente los diferencia de todos los seres materiales del universo y los coloca, por encima de todos ellos hasta el punto que un sólo hombre o una sola mujer vale más que el universo entero porque la esencia de las mujeres y de los hombres es: **¡SU ESPÍRITU!** Esa

---

<sup>9</sup> Octavio N. Derisi, "La Persona y el Estado", en Estudios en Honor del Dr. Luis Recasens Siches, coordinador, Rodríguez García, Fausto E., UNAM, 1987, Vol. II, p. 187.

vida espiritual, exclusiva del ser humano, se manifiesta primeramente en su actividad intelectual.

Hegel publicó en la universidad de Heidelberg, la Enciclopedia de las ciencias filosóficas, en la que expone su sistema filosófico llamado dialéctico, el cual, estudia al pensamiento mediante la tesis, antítesis y síntesis, y en esta obra se ocupa de la moral, del derecho, de la ética, de la familia, de la sociedad y del Estado.

Según Mario de la Cueva,<sup>10</sup> Hegel señaló el punto de arranque de toda la teoría contemporánea del Estado. Dice que el escritor inglés Harold J. Laski, en su libro: El Estado Moderno, escribe que existen dos grandes maneras de concebir al Estado: una es la postura “realista” y la otra la postura “idealista”. Hegel inició la concepción idealista del Estado. Una de las conclusiones de su sistema es la distinción entre sociedad y Estado, cuya primera consecuencia es que la vida de los hombres y de los pueblos no puede entenderse fuera del Estado; la frase aristotélica, “Fuera de la Polis, el hombre sólo podría ser un animal o un Dios”, es trasplantada por Hegel al Estado éste será concebido como la realidad y la unidad cultural de la Nación y de

---

<sup>10</sup> Mario de la Cueva, “La Filosofía del Derecho y del Estado”, en Sánchez Ascona, Jorge, Lecturas de sociología y Ciencia Política, UNAM, 1980, pp. 15, 16.

ahí el término Estado de Cultura, que emplearon los alemanes durante los años finales del siglo XIX. El Estado es quien ha hecho la historia es la organización de lo que hay de universal en el ser humano, por ello, el Estado es todo. La afirmación de que el Estado es una individualidad, un ente con vida propia, no abandonó a los profesores alemanes. Cuando Jellinek declaró que el Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario, o lo que es igual, que el Estado es la síntesis de sus tres elementos, pueblo, territorio y poder, esto es, cuando atribuye al Estado una realidad unitaria, está siguiendo el camino marcado por Hegel, si bien, apartándose de la sublimación del Estado; toda la doctrina del origen, de los elementos, de los caracteres, de la justificación y de los fines del Estado, tiene como trasfondo la idea de la realidad del Estado de Hegel.

Por su parte **JEAN DABIN**,<sup>11</sup> aunque no escribió una Teoría del Estado, en su Teoría General del Derecho opina como Hans Kelsen, en que el Estado es la sociedad civil constituida en un orden normativo. Reconoce que hay diversas clases de sociedades pero para dar su concepto de Estado, distingue las sociedades llamadas

---

<sup>11</sup> Dabin, Jean, 1889, Teoría General del Derecho, traducido por Francisco Javier Osset, Revista de Derecho privado, Madrid, 1955, pp. 26, 32.

necesarias, son a las que el individuo en razón de las exigencias de su naturaleza humana, no puede negar su adhesión, como, el Estado y en cierto modo la Iglesia.

Destaca que en las sociedades (de cualquier categoría) se manifiesta la doble serie de reglas de conducta social, unas estatutarias, las otras disciplinarias revestidas con las características formales del derecho, en éste caso el derecho estatal para la sociedad civil.

La sociedad civil como toda sociedad debe obtener de sus miembros no sólo la contribución a su existencia, sino también, la colaboración a sus fines, por eso importa mucho que exista una regla que defina y asegure esa colaboración. De ahí una disciplina por partida doble: una constituyente o constitucional por la que el grupo toma cuerpo y vida; la otra rectora y ordenadora, por lo que el grupo mueve sus miembros en el sentido de los fines sociales. Por tanto para Dabin, la sociedad civil, al establecer un derecho que la rija y dar su consentimiento al poder calificado para actuar en su nombre se convierte en Estado, ya que, “una sociedad existe como cuerpo por el poder al poder incumbe dirigir al Estado y regular la conducta de sus

miembros individuales conforme a los fines del Estado. [...] Así se explica que, en el uso corriente, la ley civil, haya venido a ser sinónima de <<derecho>>, por lo tanto, cuando se habla de derecho superior a todos los otros se están refiriendo al derecho de la sociedad civil o Estado.”

En cambio **HERMANN HELLER**,<sup>12</sup> si desarrolló una Teoría del Estado, que tuvo en cuenta el análisis sociológico de los aspectos fácticos (reales) que fundamentan la creación de instituciones.

Para Heller, la Teoría del Estado es ciencia de la realidad, ella aspira a conocer la realidad específica de la vida estatal. En base a que todas las ciencias son una ordenación y transformación de lo real en la mente, Heller, sostiene que no hay ninguna ciencia que pueda reflejar inmediatamente la realidad en toda su enorme variedad, con sólo representarla en conceptos mediante procedimientos intelectuales. Y se plantea la pregunta “[...] ¿Cómo han de ser, pues, esos conceptos a fin de concebir adecuadamente al Estado y, sobre todo, si se quiere evitar que se le arrebatase su carácter de realidad?”. Héller sitúa a la Teoría del Estado como ciencia de la cultura y como

---

<sup>12</sup> Heller Hermann, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 68.

tal no puede obtener conceptos genéricos universales, porque éstos dejarían fuera a toda la realidad histórica y lo que a las ciencias de la cultura principalmente interesa, es la realidad histórico-social individualizada. Por tanto, no se puede construir un concepto que defina a cualquier tipo de Estado porque por ejemplo “el Estado occidental de la Edad Moderna tiene determinadas leyes de estructura que caracterizan la estructura del Estado alemán, francés, italiano, pero su peculiaridad individual lo diferencia de todas las demás estructuras del Estado de otros tiempos y círculos de cultura.”<sup>13</sup>

Héller concluye que para lograr un concepto válido no se debe utilizar el modo analítico sino el modo dialéctico de pensar de Hegel.

**GEORG JELLINEK**,<sup>14</sup> fue profesor en la universidad de Heidelberg entre 1891 hasta su muerte acaecida en 1911.

Afirma que, el Estado, tiene una doble naturaleza. Es primeramente una formación histórica a la que se le adosa el derecho, pero que el Estado no pudo crear al derecho, sino que es más bien el fundamento de su existencia. El ser precede a la norma, el hecho hace nacer el derecho, lo real se transforma en normativo. Pero, a su vez, la

---

<sup>13</sup> Heller Hermann, Op. Cit., pp. 80, 81.

<sup>14</sup> Porrúa Pérez, Teoría del Estado, Porrúa, México, 1984, p. 191.

norma origina, en virtud de un elemento racional y progresivo, un orden superior al positivo. Por ello, el Estado es al mismo tiempo una formación social y una institución jurídica; de ahí que, para estudiarlo, sea preciso el concurso de dos ciencias autónomas: la Teoría Jurídica del Estado y la Teoría Social del Estado. A la primera corresponde la aplicación del método jurídico, mientras que a la segunda el método de las ciencias naturales.

Toda asociación permanente, y entre ellas el Estado para no caer en la anarquía, necesita un ordenamiento mediante el cual, pueda constituirse y desenvolverse su voluntad, y que establezca al mismo tiempo las relaciones de la asociación con sus miembros y de éstos entre sí –tal ordenamiento se llama Constitución– de manera que el Estado moderno ha nacido como unidad de asociación, organizado con base en una Constitución.

Jellinek considera que la base para la elaboración de un concepto del Estado, no es únicamente la observación y comparación de los Estados empíricos o concretos que se dan en el desarrollo histórico. Al Estado, construido sobre la base de la observación en los Estados reales, lo llama Jellinek “tipo empírico”. Para él, el concepto

del Estado en tanto no comprende el estudio de un Estado concreto, consiste en construir ese “tipo empírico”. Por otra parte, considera que si se toma en cuenta el Estado ideal, entonces llegaremos a la construcción de un “tipo ideal”, de un Estado perfecto. La elaboración de un “tipo ideal” de Estado tampoco puede servir de base para el concepto del Estado. Si elaboramos una teoría del Estado perfecto posible por realizar, será válida únicamente para nosotros, para aplicarla a ese tipo de Estado que consideramos que sería el perfecto; pero no serviría para explicarnos la esencia de los Estados que existen en la realidad. Por tanto no es posible tomar uno de esos tipos (“tipo empírico” o “tipo ideal”) en forma aislada, para obtener el concepto del Estado.

**CARLOS MARX**<sup>15</sup>, afirma que el marxismo, como teoría sociológica, ha cuestionado críticamente el concepto que la cultura occidental ha tenido tradicionalmente sobre el Estado y el derecho. Marx toma la metodología dialéctica de Hegel. Para el marxismo, el punto de vista del cual debe partir el investigador social es la

---

<sup>15</sup> Sánchez Ascona, Jorge, “Introducción a los conceptos marxistas del Estado y el Derecho”, en Sánchez Ascona, Jorge, *Lecturas de sociología y ciencia política*, UNAM, México, 1980, p. 205.



economía, porque es la fuerza determinante de la historia humana. El ser humano al actuar, motivado en principio por la necesidad de subsistir va a configurar las estructuras sociales, que tendrán también como base el fenómeno económico. Cuando esas estructuras se han creado vienen a su vez a influir sobre la conducta de las personas en las cuales se originaron. Marx divide teóricamente la sociedad en dos grandes estructuras:

- a) **La infraestructura.** En esta parte de la sociedad sólo se da un fenómeno único, absoluto, que es la fuerza motriz que mueve y sostiene a todos los demás: es el **fenómeno económico**. Dentro de ésta infraestructura encontramos las fuerzas y las relaciones de la producción. Las fuerzas se constituyen por los recursos naturales, equipo, técnicos, etc., y las relaciones de la producción son las relaciones que existen entre las clases sociales que, en el sistema capitalista, las configuran los proletarios y los burgueses.
- b) **La superestructura.** Dado que el hombre tiene una necesidad básica de subsistencia, la cual, es su motivación primaria, esto estimula a que toda actividad posterior esté

condicionada a la forma como se ha resuelto esa previa urgencia, es decir, el modo de subsistencia. Todos los fenómenos sociales, que no sean el económico, están condicionados por éste.

Carlos Marx se pregunta ¿Cómo logra el sistema capitalista mantener la explotación en contra del proletariado, que representa, por un lado, a la parte más importante de los factores de la producción y, por el otro, a la inmensa mayoría de los miembros de una comunidad? Según él, esto se logra a través del orden jurídico, respaldado por un organismo que monopoliza los medios de violencia física que someten a la comunidad, esto es, al Estado. Marx concluye que el gobierno del Estado moderno, no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa y que impone, además de su dominio económico, un dominio ideológico. Por lo tanto, el Estado y el poder no son más que superestructuras condicionadas por la base económica.

**HANS KELSEN** (1881-1973), jurista austriaco nacionalizado estadounidense. Nació en Praga (entonces perteneciente al Imperio Austro-Húngaro, actualmente capital de la República Checa). Kelsen

defendió una visión positivista (o iuspositivista <sup>16</sup>) que él llamó teoría pura del Derecho: un análisis del Derecho como un fenómeno autónomo de consideraciones ideológicas o morales, del cual excluyó cualquier idea de derecho natural.

Como seguidor del pensamiento de Kant, intentó construir una teoría del derecho autónoma, es decir, se opuso a considerar al Estado desde ámbitos sociológicos, políticos, históricos, económicos o cualquier contenido ideológico propio de otras disciplinas que lo contaminaran. Supuso que una visión desde cualquiera de esos aspectos, sólo ofrece una perspectiva parcial de lo que debe de considerarse como Estado. Kelsen considera que la naturaleza o ser del Estado, desde su origen se ha encontrado determinada por el contenido de la “norma jurídica fundamental del Estado que es la Constitución”, la cual tiene por contenido el “deber ser del propio

---

<sup>16</sup> El **iuspositivismo**, también conocido como **positivismo jurídico**, es una corriente de pensamiento jurídico. La principal tesis del iuspositivismo es la separación entre moral y derecho, que supone un rechazo a toda relación conceptual vinculante entre ambos, es decir, que son conceptos distintos no identificables. Dado que el Derecho existe con independencia de su correspondencia o no con una u otra concepción moral: una norma jurídica no tiene condicionada su existencia a su moralidad; en todo caso, puede ésta afectar su eficacia o legitimidad, mas eso es una cuestión distinta. El Derecho puede ser justo e injusto, aunque lo deseable sea lo primero. Hans Kelsen autor de “Teoría Pura del Derecho” es el verdadero pilar del iuspositivismo, que define al Derecho como un producto únicamente de la voluntad del legislador, y a las consecuencias de Derecho como el mero resultado lógico de colocarse en el supuesto jurídico del que se trate en lo ordenado. <http://es.wikipedia.org/wiki/Iuspositivismo>

Estado”. Así Kelsen pone en tensión la naturaleza ontológica del Estado entre dos opuestos: el ser y el deber ser. Por eso analizando las condiciones de posibilidad de los sistemas jurídicos, Kelsen llegó a la conclusión de que toda norma emana de otra norma, remitiendo su origen final, a una *norma hipotética fundamental* que es una hipótesis o presuposición transcendental necesaria para poder postular la validez del derecho. Más tarde, Kelsen situó dicha norma en el “Derecho Internacional” de ahí que defendiera la primacía de éste, sobre los ordenamientos nacionales. Como síntesis, el filósofo termina por identificar al Estado con el conjunto de preceptos que lo norman. El Estado sólo puede ser y se limitará al marco que le sea impuesto por la norma jurídica, de ésta manera, Teoría del Estado y Teoría del Derecho se identifican y se vuelven sinónimas. El Estado no puede ser aquello que la norma jurídica no contemple. Por ello el Estado debe de interesarnos por la forma y el contenido de los preceptos legales. Con la teoría pura del derecho, se alcanza un grado de abstracción que demuestra la complejidad que puede lograr al ocuparse del Estado. Kelsen advierte, que la palabra que designa el objeto de la Teoría general del Estado tiene superabundancia de sentidos y esto dificulta y

hace poco menos que imposible el uso de la palabra Estado para la formación científica de conceptos y afirma que no es posible dar un concepto único del Estado, sino varios, los cuales, sin embargo, se hallarían íntimamente enlazados unos con otros. En éste sentido lo más frecuente dice, es contraponer al “Estado como una realidad, como un ser; y al Derecho como una norma, como un deber ser”. Con la palabra Estado, dice Kelsen que se puede designar el fundamento jurídico positivo del Derecho, esto es, la Constitución.

Para él la cuestión acerca de la naturaleza del Estado va indisolublemente enlazada en torno a las relaciones conceptuales que existen entre “Estado y Sociedad” y entre “Estado y Derecho”, por eso sus razonamientos lo llevan a la afirmación de que el Estado, como objeto de la ciencia del Derecho, tiene que ser la totalidad del orden jurídico, es decir, para él, el Estado es un objeto espiritual, el cual consiste en un Sistema de Normas. Éste sistema normativo es la Estructura de Poder” que se asienta sobre un determinado territorio y sus pobladores.<sup>17</sup>

Una de las ideas más notables de Kelsen y que más legado ha dejado ha sido su Sistema de Revisión Constitucional que crea

---

<sup>17</sup> Kelsen Hans, Teoría General del Estado, Ediciones Coyoacán, México, 2004, pp. 3-6.

Tribunales Constitucionales especializados a los que confía ésta revisión por “Vía de Acción”: en donde un órgano especializado declara inconstitucional una norma y de ésta forma la norma pierde su entrada en vigor no pudiendo formar parte del ordenamiento jurídico.

Es conveniente, precisar con toda claridad en cada caso el empleo que se hace de la palabra Estado a fin de que el proceso lógico del conocimiento no sufra distorsiones o desviaciones.

## 1.2 EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

El Estado es la organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y sus pobladores. Pueblo, Territorio y Poder son los elementos, por consiguiente, que conforman el concepto de Estado. Ésta es la definición clásica a la que de una u otra manera coinciden los estudiosos del Estado como **CARRÉ DE MALBERG**,<sup>18</sup> quien estudió el derecho francés con la perspectiva y aplicación de la Teoría General del Estado alemán y escribe que, si se examinan las diversas formaciones políticas a las cuales por costumbre establecida, se da el nombre de Estado, se comprueba que los elementos constitutivos que forman cada uno de estos Estados se reducen esencialmente a tres:

El primero es la **Comunidad Humana**; se trata de una colectividad pública, que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares de orden doméstico, o de interés privado, o inclusive, de interés público local, que puedan existir entre sus miembros.

---

<sup>18</sup> Carré de Malberg, R., Teoría General del Estado, Facultad de Derecho/UNAM, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, México, 2001, pp. 21-30.

Las comunidades estatales se formaron englobando a todos los individuos que poblaban un territorio determinado en una corporación única, fundada sobre la base del interés general y común que une entre sí, a pesar de todas las diferencias que separan a los hombres que viven juntos en un mismo país, Corporación ésta, superior y general, que ha constituido desde entonces una Nación. Carré, reconoce a la Nación como: el conjunto de seres humanos y de poblaciones que forman un Estado. La palabra “Nación” no denomina una masa amorfa de individuos, sino, la colectividad organizada de los nacionales, constituida, en una unidad indivisible, porque para Carré, todas las teorías que separan al Estado de la Nación, están en contradicción con el principio mismo de la soberanía nacional, tal como ha sido establecido por la Revolución Francesa al proclamar que la soberanía, es decir, la potestad característica del Estado, reside esencialmente en la Nación, la revolución francesa, ha consagrado implícitamente en la base del derecho, la idea capital de que los poderes y los derechos de los cuales el Estado es sujeto, no son otra cosa, en el fondo, sino los derechos y los poderes de los seres



humanos –que llevan el nombre de nacionales y también de ciudadanos– y que constituyen la Nación misma.

El segundo elemento constitutivo de los Estados es el **Territorio**. Una comunidad nacional no es apta para formar un Estado si no tiene una superficie de tierra sobre la cual pueda afirmarse como dueña de sí misma e independiente, es decir, sobre la cual pueda, al mismo tiempo, imponer su propia potestad y rechazar la intervención de toda potestad ajena. La relación jurídica que se establece entre el Estado y su territorio no es de propiedad o dominium, sino una potestad estatal de dominación o imperium, a la cual se le da el nombre en la terminología francesa de “soberanía territorial”. La potestad del Estado dentro de su territorio, se extiende a todos los individuos tanto nacionales como extranjeros. La potestad del Estado comprende además de la superficie y el subsuelo del solar nacional, también, la capa atmosférica situada sobre el suelo y las porciones de mar que bañan el territorio del Estado.

Finalmente, y por encima de todo, lo que constituye un Estado es el establecimiento en el seno de la nación, de una **Potestad Pública** y

un **Poder Coercitivo** que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos, que forman parte del grupo nacional.

La existencia de ésta potestad pública, se debe, a una determinada organización del cuerpo nacional, por la cual, se encuentra realizada de modo definitivo la Unidad Nacional, y cuyo fin esencial, es crear en la Nación una voluntad capaz de tomar por su cuenta, todas las decisiones que precisa la gestión de sus intereses generales. Dicha voluntad de dirección y dominación se ejerce con doble fin: por una parte se relaciona con la comunidad, y por otra parte, realiza actos de autoridad que consisten, unas veces, en emitir preceptos imperativos y obligatorios, y otras veces, en obligar a ejecutar tales preceptos.

Pero advierte Carré, con la misma preocupación que Kelsen, que los anteriores son elementos de hecho los cuales combinados engendran al Estado, pero no lo pueden definir, porque se corre el riesgo de confundirlo con estos tres elementos; y faltarían los elementos de derecho que determinan su esencia jurídica. Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, la esencia propia de toda comunidad estatal consiste en que, a pesar de la pluralidad de sus miembros y de

los cambios que se operan entre éstos, están organizados y constituyen entre todos un sujeto jurídico único e invariable, y también entre todos tienen, en lo que concierne a la dirección de la cosa pública, una voluntad única. Ésta voluntad constituye la voluntad colectiva de la comunidad y se expresa por los órganos regulares de la Nación. Por consiguiente, en las sociedades constituidas en forma estatal, lo que los juristas llaman Estado es el ente de derecho en el cual se resume abstractamente la Colectividad Nacional. Lo que distingue al Estado de cualquier otra agrupación es la potestad estatal o soberanía de que se halla dotado y que solo él puede poseer. Según esto, se podría concretar la noción jurídica del Estado, a ésta doble idea fundamental: **el Estado es una persona colectiva o Nación y una persona soberana o Estado.**

En este sentido **LABAND** parte de la idea de que la soberanía no puede ser el elemento esencial de la definición del Estado, sino la “dominación por derecho propio” y lo explica de esta manera: Una provincia, un municipio, y con mayor razón una simple asociación entre particulares, pueden tener el poder de hacer reglamentos, de imponer a sus miembros ciertos mandamientos. Pero una de dos, o

son incapaces de obligar a sus miembros a obedecer sus órdenes, necesitando, para lograr esta coacción, dirigirse al Estado y en ese caso es patente que no tienen dominación; o bien el Municipio, por ejemplo, podrá por si mismo mandar ejecutar de manera coercitiva sus mandamientos, pero para eso será necesario que el Estado le transfiera parte de su propia potestad, y en este caso el Municipio tendrá realmente un derecho de dominación, pero no lo tendrá en calidad de derecho propio, sino tan solo en virtud de una delegación del Estado. Por lo tanto la dominación, a titulo de derecho propio, solo puede pertenecer al Estado.<sup>19</sup>

Por su parte **DABIN** considera que son dos los elementos anteriores al Estado: en primer lugar un grupo de seres racionales y libres, que tienen fines específicos y que viven en un territorio delimitado, por lo tanto, hay un elemento humano en la base del Estado. En segundo lugar el territorio. Es el espacio en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el estado.

Cuando existe el elemento humano o sea la sociedad que está en la base de las agrupaciones políticas y el territorio que la alberga,

---

<sup>19</sup> Citado por Carré de Malberg, Op. Cit., p. 152.

continúa Dabin, es preciso que existan en esa agrupación social otros elementos, que se llaman, determinantes o constitutivos, porque al presentarse determinan o constituyen la existencia del Estado. Esos elementos son:

a) Un poder político que asuma el mando supremo e independiente de esa sociedad, es decir, que sea soberano.

b) Un orden jurídico creado por ese poder soberano para estructurar la sociedad política y regir su funcionamiento

c) Una finalidad específica del estado que consiste en la combinación solidaria de los esfuerzos de gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal.<sup>20</sup>

El profesor italiano **GROPPALI**, a propósito de este tema dice que hay discordancia en la doctrina respecto de cuáles son los elementos del Estado. Dice que un primer grupo de pensadores afirma que los elementos constitutivos del Estado son tres: el pueblo o elemento humano, el territorio y la soberanía o poder, siendo ésta la doctrina que pudiéramos llamar clásica en este respecto. Pero también añade y Porrúa Pérez está de acuerdo, un nuevo elemento, que es el

---

<sup>20</sup> Dabin, Jean, 1889, Op. Cit., pp. 26,32.

“fin”, como elemento unificador que coordina los esfuerzos de los hombres que se dedican a obtenerlo.

Otras corrientes de doctrina quieren añadir otro elemento: dicen que existe en la esencia del Estado el “gobierno”, y ubican a éste como la encarnación de la personalidad del Estado. El maestro Porrúa Pérez considera que el gobierno no es un elemento esencial del Estado. El gobierno en cuanto encarnación del poder, sólo es el grupo de hombres que en un momento determinado lo ejercen; el elemento del Estado no es ese grupo sino “el poder que hemos visto surge del mismo”. Pero considera que además de los elementos que señala Groppali, es indispensable añadir otro que es el Orden Jurídico.<sup>21</sup>

**HANS KELSEN**<sup>22</sup> considera que una vez que ya se admitió que el Estado es un orden coactivo normativo de la conducta humana, todo estudio posterior en torno a la esencia del mismo, no es más que una cuestión, acerca de la forma y el contenido esenciales de un orden normativo.

Pero ocurre que la evidencia de que el Estado es un orden coactivo normativo de la conducta humana, se va perdiendo en el

---

<sup>21</sup> Porrúa Pérez, Op. Cit., p. 180

<sup>22</sup> Kelsen Hans, Teoría General del Estado, Ediciones Coyoacán, México, 2004, pp. 123, 124.

curso de la exposición teórica, por la razón de que, hay una tendencia a traducir las ideas en imágenes sensibles o dicho de otra forma, la evidencia, se desplaza del momento ideal del <orden> al momento sensible del <ser humano>, cuya conducta constituye el contenido del orden. Pero éste cambio de lugar, ha tenido consecuencias funestas, pues con ello se ha perdido aquella referencia específica que constituye el único modo posible de comprender al Estado: el orden normativo.

Cuando se habla de cosas o acontecimientos, se piensa en acontecimientos y cosas que <son>, que están en el sistema del <ser>, pero no en las cosas y acontecimientos que <deben ser>.

Desde el momento que el Estado constituye una multitud de seres humanos, a los cuales hay que regular concretamente, ésta determinación tiene que referirse a los hombres, de quienes se piensa que pertenecen a la realidad de la naturaleza. Lo que en principio era la definición de un orden normativo se convierte ahora en definición de una realidad natural. Así se origina la idea del Estado como una multitud de hombres que viven sobre una parte de la superficie terrestre claramente delimitada de las restantes, constituyendo una

organización de dominio a la que se da el nombre de poder. Aquí aparecen íntimamente asociados los hombres, el trozo de superficie terrestre habitada por ellos y el poder ordenador; a la manera del ser natural, estos elementos están situados en un plano de igualdad recíproca. De éste modo según la concepción dominante, el Estado es una cosa corpórea que ocupa un determinado espacio, un conglomerado compuesto de tres elementos constitutivos diferentes que son: el pueblo, el territorio y el poder. Precisamente por referencia a la asociación de los tres elementos en una totalidad, se subsume al Estado bajo el concepto de –corporación territorial– una multitud de hombres organizada a base del poder y unida a un determinado territorio.



### 1.3 FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Los estudiosos del derecho a quienes se consultaron coinciden en afirmar que no tienen el mismo significado forma de Estado y forma de gobierno. Según el diccionario un significado de la palabra forma es: “molde en que se vacía para formar alguna cosa”, en éste sentido el territorio será el molde en el que se amalgaman la población y el poder, lo que da como resultado la forma de Estado. Por otro lado el gobierno tiene el poder constituido el cual está distribuido en el órgano ejecutivo, en el órgano legislativo y en el órgano judicial lo que moldea la forma de gobierno.

**ALESSANDRO GROPPALI**<sup>23</sup> afirma que las formas de Gobierno deben considerarse como algo distinto de las formas de Estado aduciendo que las formas de Gobierno, conciernen a los métodos de organización de los poderes supremos del Estado; las formas de gobierno por consiguiente, consideran los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones; mientras que las formas de Estado, se refieren a las

---

<sup>23</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Porrúa, México 1990, p. 455.

relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno, según que se funden en un organismo o que sean descentralizados, es decir, que las formas de Estado son dadas por la estructura de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y soberanía según que se concentren y funden en un orden estatal único o estén descentralizadas en los varios órdenes estatales de que resultan constituidas. Y esta distinción entre uno y otro tipos de formas gubernamentales estatales es justificada, según Groppali, porque la “organización” y los “métodos de organización” de esos poderes son los que establecen en su calidad de principios constitucionales, las relaciones constitutivas del ámbito personal (pueblo) y espacial de validez del complejo de normas cuya unidad es el Estado.

En opinión de la muy querida y siempre recordada Doctora **AURORA ARNAIZ AMIGO**,<sup>24</sup> fue Bodín el primer doctrinario que establece la diferencia entre formas de gobierno y formas de Estado, lo hizo de manera irrefutable como corresponde a todo un clásico de la Teoría del Estado. Para él la forma de gobierno es la organización del

---

<sup>24</sup> Arnaiz Amigo, Aurora, Estructura del Estado, McGrawHill Interamericana, 4ª. ed. México 2003, pp. 21, 22.

Estado de acuerdo con sus fines, es decir, sus funciones; mientras que una forma de Estado es la estructura o la forma que toma éste por sus elementos constitutivos; por consiguiente dice, un Estado se estructura (forma de Estado) con sus elementos constitutivos que son pueblo, territorio y poder y se organiza (forma de gobierno) en relación con sus fines o funciones, es decir, en relación con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La palabra Estado designa a la totalidad de la comunidad política, o sea al conjunto de personas e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado.

La forma de Estado u organización territorial o modelo de Estado es un concepto de Derecho Constitucional que hace referencia a las diversas formas que los Estados pueden adoptar en base, como ya quedó establecido, a la relación dada entre sus tres elementos constitutivos que son: el pueblo, el territorio y el poder y en función de la articulación que se produzca de estas tres variables, se distinguen dos grandes grupos.

1. Estado simple o unitario
2. Estado compuesto o complejo

- a) Estado federal
- b) Estado confederal y
- c) Estado regional

En primer lugar, el **Estado simple o Unitario**, cuenta con un sólo poder legislativo que legisla para todo el país; un poder judicial, que aplica el derecho vigente a todo el territorio del Estado y que en su seno se establece una Corte Suprema de Justicia, la cual tiene jurisdicción a nivel nacional, un sólo poder ejecutivo que está conformado por todos los gobernantes como son: el presidente, los gobernadores y los presidentes municipales y además cuenta con una sola Constitución política que rige en todo el territorio y a la cual se hayan sometidas todas las autoridades y habitantes del Estado. Las distintas jurisdicciones en que está dividido territorialmente un Estado unitario, reciben sus autoridades desde el poder central, así como su financiación. Como el Estado de Chile, hoy, dividido en 15 regiones no autónomas.

En segundo lugar, el **Estado compuesto o Complejo**, resultante de la carencia de homogeneidad entre los tres elementos del Estado (territorio, pueblo y poder), produciéndose una

diversificación en la estructura de su ordenamiento jurídico, dicha variación estructural puede formar:

- a) un Estado Federal,
- b) un Estado Confederal
- c) un Estado Regional.

a) **Estado Federal.** Una federación (del latín foedus, "pacto") es un Estado conformado por la reunión de varias entidades territoriales. También suele denominarse República federal y, generalmente, tiene una forma de gobierno republicano-presidencial y excepcionalmente monárquico. La organización política o estructura constitucional que caracteriza a una federación se conoce como federalismo.

Nuestro México entra en el grupo de Estados compuestos o complejos, de acuerdo a su Constitución es un Estado federal así lo marca el artículo 40 el cual nos indica que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación la cual se regirá por su Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la

misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, todo ello será la Ley Suprema de toda la Unión. Las partes que componen la federación se conocen con el nombre de "Estados" por lo que para diferenciarlos del "Estado nacional" suelen ser denominados "Estados federados o locales". Dichos estados se autogobiernan, es decir, tienen facultades de gobierno o legislación sobre determinadas materias distintas de las que corresponden a la administración federal (gobierno de la federación) por lo que pueden considerarse dotados de cierta soberanía ya que advierte el artículo 124 que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados integrantes de la federación los cuales son los siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. La Constitución de cada uno de ellos no suele tener competencia en

asuntos de política exterior y por tanto los Estados carecen de la consideración de independientes bajo el derecho internacional.

En el caso de México por ser una República Federal coexisten dos órdenes jurídicos y tres niveles de gobierno ya que la Ley Suprema les ordena a los estados adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular y tener como base de su organización política y administrativa el Municipio libre.

Las federaciones normalmente exhiben una estructura administrativa en la que dos niveles de gobierno ejercen sus facultades sobre una sola jurisdicción, quedando algunas atribuciones reservadas al gobierno federal, otras a los gobiernos locales, y un tercer grupo de atribuciones que pueden ser concurrentes. Pueden darse excepciones en las cuales algunas partes de la federación quedan bajo control directo del gobierno federal, como ocurre con el Distrito de Columbia de los Estados Unidos así como con el Distrito Federal de nuestro país en que el artículo 44 constitucional ordena que la Ciudad de México sea el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos y en el caso de que algún día los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se

erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. En México el gobierno federal está dotado de facultades constitucionales especiales en materia de instalación y remoción de algunas estructuras del gobierno de la Ciudad de México, lo que impide que el Distrito Federal sea un verdadero Estado federado.

No obstante, no es necesariamente característico de una federación el que exista una gran región central o "metrópolis" bajo el control directo del gobierno federal. Abundando en la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la zona metropolitana de la Ciudad de México abarca tal extensión que en ella concurren un gobierno federal, dos gobiernos locales, cincuenta y dos municipales y dieciséis administraciones delegacionales, y ha sido el caso que a lo largo de la última década el gobierno federal ha disminuido su injerencia, al tiempo que los dos gobiernos locales la han acrecentado.

b) **Estado Confederal.** Una confederación es una forma de asociación o alianza. La diferencia que hay entre la federación y la confederación es que en ésta, los miembros mantienen altas cotas o niveles de autonomía y el poder central es limitado; mientras que en la



federación los federados renuncian a una parte de sus competencias y el poder central es más fuerte.

En Derecho Internacional Público, se denomina confederación a aquella asociación establecida entre Estados soberanos a través de tratados o constituciones comunes, destinada a lograr una complementariedad entre los Estados miembros en diversos asuntos, como la defensa o el comercio, éstos mantienen el derecho a separarse unilateralmente y son considerados totalmente soberanos porque sólo en ciertos aspectos puntuales comparten soberanía de manera temporal.

c) **Estado Regional.** Esta forma de Estado llamado en ocasiones Estado unitario con autogobierno<sup>25</sup> o Estado autonómico. La única diferencia fundamental entre un Estado federal y uno regional sería el origen de las atribuciones, mientras en el estado federal son los estados federados o locales los que deciden ceder parte de sus

---

<sup>25</sup>El **autogobierno** es la autonomía de una jurisdicción que se rige a sí misma, en que ningún poder externo tiene autoridad sobre ésta. Constituye una forma de soberanía. En Derecho puede referirse a naciones, ciudades y otras entidades en el derecho público y a asociaciones en el derecho privado. En filosofía política, cuando el término **autogobierno** es usado para referirse a una nación o democracia suele intercambiarse con el de autodeterminación o soberanía nacional. En cambio, cuando el término se refiere al proyecto político del anarquismo se refiere al orden legal voluntario, de una sociedad sin Estado, basado en la soberanía individual.

atribuciones a la Federación, en el regional es el Estado central el que cede facultades a las entidades subnacionales que lo componen.

Las características del Estado regional son las siguientes: Las regiones no poseen el carácter de soberanas como los estados federados, pero disponen de una importante autonomía política y normativa, más allá de la meramente administrativa, produciéndose una descentralización de carácter político. Por descentralización política se entiende aquella que, además de transferir las funciones de administración financiera y tributaria, dota a las personas públicas de base territorial, de una competencia legislativa e incluso jurisdiccional garantizada por la misma Constitución.

### ***FORMAS DE GOBIERNO***

Así como para Bodín la forma de gobierno es la organización del Estado de acuerdo a sus fines; para **BASAVE**<sup>26</sup> ninguna institución humana puede carecer de un fin y cuantas veces se agrupan los seres humanos en sociedad, hay un “bien común” que se instaura como finalidad; así estudiando el problema teleológico político, **SANTO**

---

<sup>26</sup> Basave Fernández del Valle, Agustín, Teoría del Estado fundamentos de filosofía política, Trillas, México 2003, p. 108

**TOMÁS** <sup>27</sup> acuñó una fórmula de gran valor: el bien común es el fin que centra la vida de la sociedad civil o comunidad política, anima la actividad de su gobierno y da sentido a la ley como instrumento de la acción del poder y del orden político por eso si se quiere penetrar en el sentido mismo del Estado y en las modalidades de su estructura, es preciso comenzar analizando la idea de éste fin porque el bien común es el alma del sistema estatal.

En relación a éste tema **JEAN DABIN** <sup>28</sup> afirma que la expresión bien público es preferible a la de bien común, porque indica con precisión que el bien común en juego es el bien común público, por eso el bien nacional y el bien internacional no se excluyen, sino que pueden y deben armonizarse.

Para la Doctora Aurora Arnaiz, el poder del Estado equivale a soberanía, aun cuando hay que distinguir entre la soberanía del pueblo y la potestad del Estado. Dice que es un error hablar de la división de poderes porque el Estado tiene un solo poder supremo, único e indivisible. Es más correcto mencionar la división de funciones del Estado, debido a que si las cosas tienen funciones en orden a su

---

<sup>27</sup>Citado por Basave, Op. Cit., p. 110

<sup>28</sup> Citado por Basave, Op. Cit., p. 109

mecanismo, el Estado siendo obra del hombre, tiene, por consiguiente, determinadas funciones. La división de las funciones del Estado ha variado entre la bipartita y la tripartita con respecto a la división bipartita la Doctora Arnaiz, pone como ejemplo a Marsilio de Padua en su "*Defensor Pacis*", quien organiza al Estado en las funciones legislativas y ejecutivas para evitar el abuso del poder. Y menciona a Locke quien también tiene en cuenta la necesidad de frenar el abuso del poder para lo cual ofrece una división tripartita es decir, legislativa, ejecutiva y judicial; pero no hace la división ni por los fines ni por la soberanía ni por la actividad del Estado, sino para terminar con el abuso del poder.

Los sinónimos: forma de gobierno o forma política o régimen político o régimen de gobierno o sistema de gobierno o modelo de gobierno o modelo político, son expresiones que hacen referencia a la forma de organización del poder constitucional que adopta un Estado, en función de la relación existente entre sus distintos tipos de poderes, es decir, el poder ejecutivo, legislativo y judicial que fue la forma tripartita que Locke sugirió para frenar el abuso del poder de los representantes del Estado. Una forma de gobierno es un sistema por

el cual un estado se gobierna; un amplio rango de diferentes formas de gobierno se ha sugerido y usado. Algunas de las formas de clasificar a los gobiernos es: según la época, el número de gobernantes, según la forma de ejercer el poder o la estructuración de un órgano. Según la forma adoptada, podrá hacerse una primera categorización entre:

- **Forma de gobierno presidencial** se da en repúblicas democráticas. El poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República quien es elegido de manera independiente de la rama legislativa, la cual se conoce como “Congreso”; es el Jefe del Estado y al mismo tiempo Jefe del Gobierno. En éste modelo existe una rígida separación de los tres poderes.
- **Forma de gobierno parlamentario o semipresidencial** es encabezado por un monarca o por un presidente, que cumple la función de jefe de Estado independiente, con poderes limitados, simbólicos o meramente ceremoniales. El poder Ejecutivo proviene y depende del poder legislativo o parlamento, a menudo expresado por medio de un voto

de confianza. El jefe de gobierno (llamado “primer ministro”) a veces es el líder del partido o coalición con mayor representación en el parlamento o cuerpo legislativo. El jefe de gobierno y los demás miembros del gabinete ejercen sus funciones sólo mientras cuentan con la confianza del Parlamento, ante el cual son responsables políticamente. Por ende, éste organismo los puede cambiar cuando lo estime necesario.

El carácter electivo o no del jefe de Estado permite hacer una segunda clasificación entre:

- República (electiva) es la forma de gobierno democrática regida por el principio de división de poderes y sin rey,
- Monarquía (no electiva) el que gobierna lo hace por herencia.

Los primeros estudios sobre las formas de gobierno los realizaron los griegos. De hecho, una de las más antiguas clasificaciones la formuló Aristóteles, quien planteaba que los gobiernos podían ser de formas puras e impuras. Dentro de las puras

o perfectas se encontraban la monarquía, la aristocracia y la democracia, y en las impuras o corruptas respectivamente degeneradas de las perfectas estaban la tiranía, la oligarquía y la demagogia.

Para clasificar las formas de gobierno Aristóteles toma en cuenta el número de personas que ejercen el poder, también toma en cuenta la manera en que se ejerce el gobierno con respecto a que si se atiende el bien público o no, estableciendo diferencias entre las formas puras e impuras, ya que es pura cuando el gobierno se ejerce en beneficio e interés de todos los ciudadanos y se practica la justicia e impura cuando se busca el interés de los gobernantes; así, Aristóteles enlaza las formas puras con las impuras, dice que cuando una persona gobierna basada en el interés general o bien común se llama Monarquía y cuando el bien que busca es el de sí mismo se convierte en tiranía. Aristocracia la llama cuando gobiernan los mejores hombres y cuando esos gobernantes sea cual fuere el número se corrompen, es decir no buscan la justicia y el bien común, le llama oligarquía. Cuando el pueblo entero gobierna es una democracia y el gobierno apoyado en las multitudes pero ejercido a favor de intereses

particulares, en pocas palabras el engaño al pueblo por parte de sus gobernantes le llama Aristóteles demagogia.<sup>29</sup> A la forma de gobierno democrático los romanos lo llamaron República.

Precisamente la forma tripartita de Locke, es la que ha ido evolucionando y logró que en el siglo XIX en Europa, empezaran a surgir las monarquías constitucionales y después las grandes

---

<sup>29</sup> En Grecia llegó a tener una connotación positiva. Así, el demagogo era aquél político que tenía como programa básico de acción el mejoramiento del nivel de vida de las masas y grandes habilidades para tratar muchedumbres, así como presencia física y elocuencia en la oratoria. En este sentido Pericles es el prototipo del demagogo. Sin embargo, en esa misma época apareció la connotación peyoratoria del concepto, tal como lo conocemos ahora, de tal forma que Tucídides llamaba al régimen de Pericles "la democracia de la laringe", y Demóstenes señalaba que "los oradores no hacen sino hablar como el público quiere que hablen". Para Aristóteles demagogia significaba el gobierno apoyado en las multitudes pero ejercido en favor de intereses particulares; y Aristófanes, en su obra Los Caballeros, conceptúa a la demagogia como el engaño al pueblo por parte de sus gobernantes.

En la actualidad, el término ha cobrado diversas acepciones. Las más aceptadas, son:

- 1) La dominación tiránica sobre el pueblo.
- 2) El uso, por parte de los gobiernos, de medios que contradicen los fines identificados con el interés general.
- 3) El esfuerzo de los líderes por concentrar el poder en sus manos dentro de organizaciones democráticas, apelando el apoyo de las bases.
- 4) La excitación de las bajas pasiones de las masas populares, para alcanzar un fin político determinado.
- 5) La actitud de quienes, para conquistar el favor popular, hacen promesas que saben falsas o inalcanzables, y simulan estar de acuerdo con los valores y opiniones en boga.

Es la última acepción la que probablemente se identifique más en México con la palabra demagogia, aunque es obvio que todos los sentidos aquí señalados también se pueden aplicar a la realidad mexicana. En todo caso, la actitud demagógica está asociada a la idea de falta de sinceridad, fingimiento, ocultamiento y cinismo en lo que se refiere a la práctica política, y que se refleja en el discurso público. Así, una declaración determinada por parte de un líder podría o no ser demagógica, dependiendo fundamentalmente de la sinceridad e intenciones reales del mismo. Sin embargo, dada la complejidad de la mente humana, es muy difícil encasillar a los políticos en dos categorías puras: el que busca su propio interés a costa de todo, y el que se entrega de manera total al servicio público. Estas categorías, pueden considerarse como los polos de una amplia gama de puntos intermedios en la cual se podrían ubicar los políticos reales. El prototipo del primer polo podría muy bien ser Cesar Borgia, en quien Maquiavelo se inspiró para dibujar a su príncipe, y el segundo puede estar representado por un líder de la talla de Gandhi. El criterio inevitable para juzgar la actuación política de un gobernante es el de sus resultados concretos. Tal como apunta Maquiavelo: **"De las intenciones de los hombres, y más aún de los príncipes, como no pueden someterse a la apreciación de tribunales, hay que juzgar por sus resultados."**



repúblicas centralistas y unitarias como formas simples de Estado, para llegar a nuestros días en donde, los gobiernos se dividen en:

### **1) Monarquía**

- a) Absoluta
- b) Constitucional

### **2) Autocracia**

- a) Régimen Totalitario
- b) Régimen Autoritario

### **3) Democracia**

- a) Directa
- b) Indirecta o Representativa
- c) Semidirecta o Participativa

**MONARQUÍA.-** Es la forma de gobierno en la cual el jefe del Estado no es elegido por el pueblo. Éste posee un poder vitalicio (gobierna de por vida) y recibe el poder por herencia, formándose una dinastía o familia real. Puede ser de dos tipos:

- a) **Absoluta**, el monarca ejerce los tres poderes del Estado.

b) **Constitucional o monarquía parlamentaria**, el monarca es el jefe de Estado con poderes muy limitados o ceremoniales.

La autoridad la ejerce el jefe de gobierno llamado primer ministro o presidente, el cual es el líder del partido o coalición con mayor representación en el parlamento o cuerpo legislativo elegido democráticamente. Un ejemplo es el Reino Unido donde sus monarcas están obligados a actuar tomando en cuenta la voluntad del pueblo y a respetar ciertos documentos jurídicos para garantizar un gobierno conforme al bien común. Así la única diferencia con las repúblicas parlamentarias, es el hecho de que el jefe de Estado no es escogido de manera democrática.

**AUTOCRACIA.**- El gobierno se encuentra en manos de una autoridad arbitraria (se dice de la persona que actúa injusta o caprichosamente, y de las cosas que son resultado de esta actitud) y el poder se concentra en un pequeño grupo de personas o en un solo partido. Los gobiernos autocráticos se pueden clasificar en:

a) **Régimen totalitario:** esta forma de autocracia se caracteriza porque el poder se concentra absolutamente en el aparato del Estado,

permitiendo el control total de las actividades de la ciudadanía. Una de sus principales identificaciones es la existencia de un único partido político, que es la voz oficial del Estado y que no acepta que contradigan sus órdenes. Ejemplos de este tipo de régimen han sido el fascismo italiano, el Estado Nacional Socialista alemán liderado por Hitler, la ex Unión Soviética y México durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional hasta el año 2000.

b) **Régimen autoritario:** es un sistema de gobierno autocrático con un pluralismo político limitado, que permite la existencia de algunos partidos políticos que se acerquen a sus principios. No existe un partido oficial, como en el sistema totalitario, pero sí un jefe con personalidad o un grupo que posee un mayor poder. La duración de estos regímenes depende de la vida de su líder o fundador o de los grupos que lo apoyan. Un ejemplo de esta forma de gobierno es Myanmar.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Birmania, oficialmente en la ONU y la UE Unión de Myanmar, o sencillamente Myanmar de forma oficial desde junio de 1989, es un país del sudeste asiático. Limita al norte con China, al sur con el mar de Andamán, al este con Laos y Tailandia, y al oeste con la India, Bangladesh y el golfo de Bengala. El país está gobernado por una dictadura militar desde 1962 y no se celebran elecciones parlamentarias desde 1990, cuando la actual junta militar del SPDC perdió de manera abrumadora ante la Liga Nacional para la Democracia. Ante tales eventos, el régimen ignoró los resultados, continuando con su tiranía y arrestando a líderes opositores como la Premio Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi. Después de diecisiete años, en el 2007 la Junta Militar se vio afectada por masivas protestas dirigidas por monjes budistas que fueron brutalmente reprimidas.

**DEMOCRACIA.-** Como ya vimos de acuerdo con su significado aristotélico, la democracia se refiere al gobierno del pueblo. La democracia como forma de gobierno es sinónimo de soberanía popular, significa que ningún poder o autoridad puede estar por encima de las decisiones del pueblo.

En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno o sea de organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Hay **democracia directa** cuando el pueblo reunido en asamblea o consejo, delibera y toma las decisiones que van a regular la vida en sociedad, de forma horizontal.

Hay **democracia indirecta o representativa** cuando el pueblo se limita a elegir representantes para que éstos deliberen y tomen las

decisiones, de forma jerárquica; en teoría deben actuar en favor de los intereses de la ciudadanía que los elige para representarlos.

Por último hay **democracia semidirecta o participativa**, en la que el pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de tres mecanismos:

- Plebiscito > El pueblo elige «*por sí o por no*» sobre una propuesta.
- Referéndum<sup>31</sup> > El pueblo concede o no concede la aprobación final de una norma, constitución, ley, tratado.

---

<sup>31</sup>**Referéndum:** Es el mecanismo de democracia semidirecta por antonomasia y en la actualidad complementa el régimen de democracia representativa. El referéndum es un procedimiento para tomar decisiones por el cual los ciudadanos ejercen el derecho de sufragio (voto) para decidir acerca de una propuesta de resolución mediante la expresión de su acuerdo o desacuerdo. Por lo general es de la forma sí o no. **El resultado del mismo puede ser obligatorio (vinculante), o no obligatorio (consultivo).** Un referéndum consultivo deja la interpretación del voto al poder legislativo (como el referéndum sobre la Constitución Europea en España). Su obligatoriedad se basa en el coste político que supondría no obedecerlo y no en una obligación legal. Un referéndum obligatorio es posible sólo en algunos países y sobre algunos temas, y un cierto tamaño del electorado participante muchas veces es también un requisito previo. El referéndum se hace presente cuando una parte del país lo solicita mediante un proceso legal, ya sea recogiendo una cantidad necesaria de firmas; que la legislación nacional lo solicite o de cualquier otra forma que cada país considere más apropiada. Generalmente éste se hace para la consulta nacional sobre un tema de interés popular y que requiere la aprobación de todos, como lo es el fundar una nueva constitución, o aprobar la misma, también cuando se quiere hacer una enmienda constitucional, revocar el mandato de algún gobernante incluyendo al máximo mandatario y otros de menor trascendencia pero que de igual forma son ejecutables mediante ésta vía. **Referéndum facultativo:** Si el fundamento es la convocatoria de un órgano concreto. En caso de ser además consultivo la figura se aproximaría al concepto de plebiscito. **Referéndum consultivo:** Cuando el resultado implica únicamente la manifestación de la voluntad general o popular de forma no vinculante. En caso de ser además facultativo la figura se aproximaría al concepto de plebiscito.

**Plebiscito:** El pronunciamiento popular no constituye una expresión de la voluntad general o popular sino un instrumento de legitimación de un poder personal de corte autocrático por lo que se considera una categoría independiente.

- Iniciativa popular> Por éste mecanismo un grupo de ciudadanos puede proponer la sanción o derogación de una ley.

En la práctica existen muchas variantes del concepto de democracia algunas de ellas llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas. En la actualidad los mecanismos de democracia más extendidos son los de la democracia representativa, de hecho, se trata de la forma de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza y Estados Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa.

Las diferencias y similitudes entre los conceptos de «democracia» y «República» dan lugar a confusiones habituales y diferencias de criterio entre los especialistas. La constitución norteamericana de 1787 incorporó la forma republicana de gobierno en su sección 4 del artículo IV; y su mérito consiste en haber sido la primera que expresamente declaró su adopción. El modelo republicano en los Estados Unidos contribuyó a impulsar la aproximación a la democracia y enriqueció el sistema de la representación política. No es una coincidencia que muchas de las naciones que adoptaron la forma federal de Estado se hayan inclinado por una forma de gobierno republicano, pues al

parecer ambas formas integradas constitucionalmente han contribuido a garantizar si no una longevidad constitucional –como en el caso de la estadounidense– por lo menos una opción institucional más viable para la obtención de ciertos logros político-sociales de los gobernados. Cabe aclarar que la forma de gobierno republicano no es una característica del Estado federal, ni mucho menos una derivación de él; es sólo que ésta forma hace las veces de un complemento para el perfeccionamiento y el funcionamiento más eficaz del Estado federal. En general puede decirse que la república es una forma de gobierno <sup>32</sup> democrático regido por el principio de división de poderes y sin rey, en tanto que la democracia es una forma de gobierno en el que éste es elegido por el pueblo. Claro está que si todos los ciudadanos gobernaran y se hiciera lo que cada uno considerara adecuado sería un caos; para poder organizar a los países con la forma de gobierno democrático existen dos principios: el de la Mayoría Relativa y el de la Representación Proporcional éste último con su fórmula de asignación

---

<sup>32</sup> El **gobierno** (del griego κυβερνάω pilotar un barco), consiste en la conducción política o ejercicio del poder del Estado. Se entiende por tal al órgano (que puede estar formado por un Presidente y un número variable de Secretarios) que la Constitución de un Estado atribuye la función o poder ejecutivo, y que ejerce el poder político sobre una sociedad. **El gobierno no es lo mismo que el Estado, está vinculado a éste por el elemento poder. El gobierno pasa, cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece idéntico.** En ese sentido, el gobierno es el conjunto de los órganos directores de un Estado a través del cual se expresa el poder estatal, por medio del orden jurídico. Puede ser analizado desde tres puntos de vista: según sus actores; como un conjunto de funciones; o por sus instituciones.

mediante la aplicación del Cociente Natural y el Resto Mayor. Se dice que cada cabeza es un mundo porque las personas tenemos ideas diferentes acerca de la vida en general; es imposible lograr que millones de personas puedan tomar decisiones unánimes; para lograr el acuerdo es necesario utilizar mecanismos adecuados para éste fin.

El principio de la Mayoría Relativa postula que en ausencia de unanimidad, la decisión de la mayoría es la que debe prevalecer, claro está, siempre respetando los derechos de las minorías. Bajo este principio el pueblo elige a los representantes —políticos— a través de elecciones libres y periódicas (que se realizan cada determinado tiempo).

Mientras que el principio de Representación Proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica porqué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Pues



bien, es en los artículos 12, 13 y 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por sus siglas (COFIPE) donde se desarrollan sustancialmente los elementos esenciales de la fórmula de asignación que se aplicará una vez que el partido político haya satisfecho el requisito mínimo de votación al haber obtenido el 2% de la votación nacional. Dichos elementos son el Cociente Natural y el Resto Mayor.

El Cociente Natural, es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional, o entre el número de senadores electos a repartir por éste principio.

En tanto que el Resto Mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules o escaños mediante el Cociente Natural. El resto mayor se utilizará cuando hubiese diputaciones o senadurías por distribuir, según se trate. Por ello el partido político sólo tendrá derecho a que se le asignen cargos de elección popular a través del sistema de representación proporcional, en la medida en que haya obtenido el 2% de la

votación nacional, lo que representa que, en caso de no haber alcanzado éste porcentaje, no le asiste el derecho respectivo, aun cuando la diferencia para lograrlo sea de centésimas o milésimas de punto porcentual.

Los futuros representantes surgen principalmente de organizaciones o partidos políticos que se forman porque los miembros comparten principios, ideas y tienen una postura común sobre cómo se debe gobernar. En las contiendas electorales (competencias que entablan los candidatos de los partidos políticos para tratar de ganar las elecciones) se da una competencia pacífica por el poder y se descarta todo tipo de violencia. Es en las votaciones cuando la ciudadanía elige de acuerdo con sus preferencias políticas e ideológicas a quienes, además de buscar una solución adecuada a los problemas ciudadanos, serán los responsables de tomar la mayoría de las decisiones determinantes para el país. Es importante saber que el voto es secreto y personal.<sup>33</sup> Como es sabido, el papel de los ciudadanos es decisivo en la toma de decisiones; la construcción de un gobierno democrático y, por lo tanto, el presente y futuro de los

---

<sup>33</sup>Luis Salazar y José Woldenberg, Principios y Valores de la Democracia, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, n°1, IFE, México 2001.

países, depende de la participación responsable e informada del pueblo.

La Suprema Constitución de México en su artículo 40 hace suya la voluntad del pueblo en constituirse en una República Federal representativa y democrática. Compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una forma de Estado Federal; así también en su artículo 39, reitera que la forma de gobierno será democrática ya que reconoce que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, porque todo poder público nace del pueblo y se instituye para beneficio de éste, además el pueblo de México tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno ejerciendo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, mediante la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo lo cual realiza a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Y se erige en una República ya que ordena que el Supremo poder de la Federación se divida para su actuación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial para lo cual deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denomina

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; el Poder Legislativo lo deposita a su vez en un Congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores; y deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación integrada por once Ministros, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito; también dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión del Estado mexicano.

En las repúblicas federales democráticas representativas, el Jefe de Estado ha de ganar unas elecciones. Éstas elecciones pueden ser directas (procedimiento que con normas reconocidas todos los ciudadanos, sin intermediarios, eligen a una persona para ocupar el cargo, como se lleva a cabo en México) o indirectas (se forma un consejo especial o es el parlamento quienes eligen a la cabeza del Estado, como en Estados Unidos). Cuando el presidente es electo normalmente desempeña su cargo en un período preestablecido el

cual puede variar de cuatro a seis años, finalizado éste período, se celebran nuevas elecciones. Muchas legislaciones nacionales, limitan el número de reelecciones a las que puede presentarse un Presidente cuando ya ha concluido su primer mandato.

En México el Presidente es electo directamente por el pueblo y dura en su encargo seis años, después de ello se le aplica el principio de la “no reelección” lo que significa que el presidente electo en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Como subdisciplina de las ciencias políticas, el estudio de la organización política y de las instituciones políticas es una ciencia comparativa y especializada, y en constante actualización. No existe una clasificación fija y exhaustiva de las diversas formas de gobierno debido a su variabilidad. La división tradicional de los gobiernos ha sido la dicotomía entre “democracia” y “dictadura”. Aunque cabe mencionar que en el estricto entendido de la ciencia política, un "sistema de gobierno" o "forma de gobierno" son democracia, autoritarismo, y totalitarismo. Los sistemas presidenciales, semipresidenciales y parlamentarios entran en los "sistemas

políticos”<sup>34</sup> así mismo los "sistemas de organización política" son los que identifican a los Estados desde sus distintas formas de organización o composición, en Unitarios o Compuestos (federal, confederal y regional).

México ha tenido un federalismo con atributos y elementos propios y singulares que se han ido formando a lo largo de su historia; los principios básicos de la forma de Estado Federal y forma de gobierno republicano, representativo y democrático quedaron configurados en la vigente Constitución de 1917 en los artículos 39, 40, 41, 43, 49, 124 y 133. De la lectura de los artículos 41 y 43 en relación con el 133 y en concordancia con el 124 de la Constitución se

---

<sup>34</sup> El concepto de **sistema político** aparece como un enfoque teórico abstracto a partir de la aplicación de la teoría sistémica a la ciencia política y se traduce como el conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política; formado éste por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales y valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el **orden** del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte del político a fin de obtener el objetivo deseado.

En este sentido, el **orden** es la organización de las partes para hacer algo funcional y preciso, lo cual implica la presencia de una finalidad y, como puede deducirse, de una acción inteligente. En el ámbito del orden social, por ejemplo, el orden se remite a la forma en la cual las comunidades se organizan. **En Derecho: El orden jurídico es el conjunto de normas jurídicas que rigen en un lugar determinado y en una época concreta. En el caso de los estados democráticos, el ordenamiento jurídico está formado por la Constitución del Estado, que se erige como la norma suprema, por las leyes como normas emanadas del poder legislativo y las manifestaciones de la potestad reglamentaria del poder ejecutivo. No se debe confundir el ordenamiento jurídico, con el orden jurídico que se traduce en el conjunto de normas que rigen una determinada área del ordenamiento jurídico.** De la misma forma, existen órdenes de órdenes, que solemos llamar **estructuras**. Existen multitud de estructuras en los más diversos campos tanto de la naturaleza como de la vida social. Bajo otro punto de vista, utilizado en femenino, una orden es un imperativo. Los antónimos de orden pueden ser, desorganización, desorden y caos según el contexto en que sea utilizado.

interpreta que los Estados son los que crean la Federación y los que autorizan qué facultades le corresponden y otorgan al pacto federal y a los funcionarios federales.

El perfil del federalismo mexicano es centralista, y su poder giró en torno a la figura del presidente de la república, sus facultades constitucionales y metaconstitucionales<sup>35</sup> >las que están fuera de la Constitución en diversos ordenamientos legales o bien en las reglas escritas y no escritas del sistema político del Estado< fueron determinantes (en tiempos del PRI) para mantener el poder centralizado armonizándolo con los poderes locales pero predominando el primero sobre los segundos. Aunque la forma de Estado fue copiado a la constitución norteamericana el germen del federalismo mexicano viene influido también por la Constitución de

---

<sup>35</sup>A la par de la historia constitucional, la presidencia de la república acumuló un arsenal de facultades que no estando explícitas en el texto constitucional, por décadas formaron parte del contexto cultural y político de nuestro país. Entre estas atribuciones, denominadas por la doctrina como “facultades metaconstitucionales”, destacan aquellas que otorgaban de facto al Presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades le permitieron al Presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales. El control del Presidente de la República sobre los otros poderes federales y sobre los gobiernos locales (que no dudaron en reproducir éste modelo autoritario en su ámbito) modificó en los hechos el sistema presidencial previsto en la Constitución y degeneró en un modelo de presidencialismo autoritario de tal envergadura que no dudaron en llamar “dictadura perfecta” o “presidencia imperial”. La clave para entender la gestación y la evolución de dichas facultades está en comprender la dinámica que el sistema político mexicano mantuvo por más de siete décadas.

Cádiz de 1812, donde surge la figura de la “diputación provincial” cuyo principal promotor y defensor en los debates fue el mexicano Miguel Ramos Arizpe.

La Constitución de Cádiz estipuló que el rey nombraría en cada provincia un “jefe superior” y que en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad; siete diputados formaban cada diputación provincial y serían designados por votación directa del pueblo. Éste nuevo sistema de gobierno abolía la figura del virrey para dar paso a la figura del jefe político el cual era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tuviera autoridad y respondía directamente ante la corte de España, por ejemplo, el jefe político de la ciudad de México –que reemplazó al virrey– carecería de jurisdicción sobre otras provincias como la de San Luís Potosí o Guadalajara por lo que cada provincia gozaba de independencia en relación con las demás.

Este incipiente brote de federalismo se recogió en los artículos 40 y 43 de la Constitución de 1917, donde se establecen los rasgos y principios básicos de la organización política del Estado mexicano al expresar su voluntad de constituirse en una República Federal



representativa y democrática; además se establece la libertad y soberanía de los Estados que integran la federación en todo lo relacionado a su régimen interior. La constitución mexicana habla de Estados libres y soberanos situación que no es precisa ya que por soberanía se entiende el poder inalienable imprescriptible e indivisible que le permite al ente independencia internacional y supremacía nacional, consecuencia de la exteriorización de la voluntad política individual de los ciudadanos fruto de la igualdad y libertad de todos estos.

Al respecto apunta Pedro Torres Estrada<sup>36</sup> que aunque el término y concepto de soberanía se ha transformado por los constantes cambios sociales y políticos pero sobre todo económicos de los cuales el mundo contemporáneo ha sido testigo como son, la globalización y la creación de bloques comerciales, han repercutido en la tradicional concepción de soberanía ya que cada vez más los Estados nacionales no solamente ceden soberanía económica y jurídica sino también política. En consecuencia algunos autores

---

<sup>36</sup> Torres Estrada, Pedro, La Autonomía Municipal y su garantía constitucional directa de protección, estudio comparado de los supuestos español y mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, México, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1786>

conciben la soberanía como una situación histórica y hablan de Estados pluralistas en contraposición a Estados soberanos, esto es resultado de la formación de otros centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado y de la progresiva institucionalización que integran figuras supra nacionales, así como derechos de los individuos que pueden ser exigidos en tribunales internacionales. En concreto, concluye Pedro Torres Estrada, **la Soberanía es la facultad de autodeterminación de los pueblos en lo exterior e interior**. Como observamos el concepto de soberanía se modifica en lo político y económico con el paso del tiempo y de los acontecimientos pero en lo jurídico es un concepto absoluto de ahí el convencimiento de que los Estados de la Federación formalmente son autónomos<sup>37</sup> y no soberanos frente al Estado mexicano el cual es en su conjunto el que ostenta la Soberanía frente a otros Estados Nacionales.

---

<sup>37</sup> **Autonomía:** ésta palabra no tiene un significado bien definido. En todos los países supone la existencia de gobiernos sub-nacionales con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones. Todos los gobiernos sub-nacionales en todos los países cuentan con algún grado de autonomía en diferentes áreas: regulación electoral de los poderes ejecutivos y legislativos, la asignación de las bases impositivas, la posibilidad de determinar tarifas impositivas, los tipos y montos de las transferencias recibidas, responsabilidades en el gasto, derechos para pedir préstamos, etc. Los gobiernos sub-nacionales nunca tienen cero autonomía o 100 por ciento de autonomía, en otras palabras, **la opción no implica tener qué decidir entre tener o no tener autonomía sino elegir entre diferentes grados y sobre todo entre diferentes formas de autonomía.** (Fuente: Cuadro 4.2 del Bolivia CSA, Glosario/Definición de términos. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/BOLIVIAINSPANISHEXT/0,,contentMDK:21312151~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:500410,00.html>)

## 1.4 CONCEPTO DE ESTADO FEDERAL

En la cultura política, el término federalismo se utiliza para designar dos objetos distintos.

La primera acepción se basa en la Teoría del Estado Federal, modelo esquematizado en una Constitución que define las competencias exclusivas de las entidades federativas, las del gobierno central y las que son compartidas. Los estados que forman la federación no tienen derecho a separarse unilateralmente de la misma; tienen sus propias constituciones que pueden modificar si lo estiman conveniente, aunque en caso de conflicto suele primar el criterio de la Constitución Federal. El gobierno central se adjudica las competencias de política exterior y defensa. Si no se da éste caso no estamos ante un Estado soberano único.

La segunda acepción concibe al Federalismo como una doctrina política que busca que una entidad social u organización esté formada por distintos organismos (Estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos etc.) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior a quien pertenece la

soberanía (Estado federal o federación); y que conservan una cierta autonomía ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente.

En éste capítulo se definirá el concepto del Estado Federal. Para empezar, debemos aclarar que su nacimiento fue producto de un pacto para convenir intereses políticos opuestos, con la intención de unificar en un “todo” los Estados que estaban dispersos. El federalismo es el sistema que con mayor esperanza se ha acercado a la resolución del problema eterno del hombre en cuestiones del poder, como por ejemplo, la manera de conciliar la libertad de los gobernados con la autoridad de los gobernantes. En el siglo XVIII, las trece colonias inglesas situadas en América del norte, a través de un movimiento social de independencia, concibieron, la formación de un Estado federal; el resultado está en el texto de la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América la cual se consolidó en la Convención de Filadelfia. El Estado federal y la forma de gobierno republicano-presidencial<sup>38</sup> representan el primer ejemplo de pacto

---

<sup>38</sup> República (lat. Respublica; Cosa pública, gobierno del Estado) // **Forma de gobierno representativo en el que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un presidente elegido por la nación o por sus representantes**// asociación, reunión, conjunto de personas que se dedican a la misma cosa. Pequeño Larousse ilustrado, García, Ramón-Pelayo y Gross, Larousse, 16ª ed., México, 1992, p. 894.

federal entre estados soberanos y la aportación innegable de los Estados Unidos de Norteamérica, al derecho constitucional del Estado liberal moderno.

El Estado federal y la forma de gobierno republicano-presidencial descansan en el principio de la distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que establecen una nueva manera de coordinación entre ambas formas, todo ello bajo un sistema por demás original en el que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.

“Además incluye un nuevo instrumento político cuyo fin universal es la paz perpetua.”<sup>39</sup>

Por otra parte, hay que tener en cuenta que aún cuando la Constitución norteamericana tiene más de doscientos años de edad, lo que ha dado una estabilidad política a aquel país, es el hecho de que su sistema federal, ha poseído la elasticidad suficiente para irse adecuando a las circunstancias de la época, pero sin perder la esencia original con la que se concibió.

---

<sup>39</sup> Durón Ruiz, Ramón y Acuña Ocejo, Gerardo, “Federalismo Fiscal y Municipio”, en “Municipio aspectos políticos, jurídicos y administrativos”, coord. Vega Hernández, Rodolfo, Fundación universitaria de derecho, administración y política, Federación nacional de municipios de México, Asociación de autoridades locales de México, México, 2002, p. 47.

A continuación una breve revisión de los conceptos que del Estado federal han señalado reconocidos autores; tomando en cuenta que es común en la mayoría de ellos que sus conceptos del Estado federal los vierten por exclusión con los de la confederación. Lo mismo sucede en el caso de los conceptos Monarquía-República.

Así **LAPRADELLE**, dice que el Estado federal es más que una persona de derecho público porque es una soberanía y por consiguiente un Estado; cada uno de los estados miembros se integra al Estado federal por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado federal comprende a los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación, que solo se ocupa de los asuntos exteriores; el Estado federal ejerce directamente la autoridad sobre todos los estados miembros; en él, hay una nacionalidad común; además las entidades asociadas están unidas, no por un tratado, sino por una Constitución; y ningún estado miembro puede abandonar el pacto, lo que no sucede en la confederación.

Para **MAURICE HAURIOU**, el Estado federal es una sociedad nacional de estados, en la que un “super” Estado está superpuesto a los estados asociados. La forma federal entraña, entre los diversos

estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas:

1ª) Son relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional;

2ª) Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado federal, entre los diversos Estados y dentro de cada uno de ellos, aun cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática; ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia afuera y en el interior.

Por su parte **BARTHÉLEMY** sostiene que el Estado federal es aquel cuya personalidad y soberanía internacionales admiten estados miembros, pero sin que figuren en dicha soberanía internacional, aunque conservan ciertas prerrogativas de la soberanía interior, particularmente el Poder Legislativo.

**DEL VECCHIO**, concede importancia a dos figuras jurídicas: la confederación de estados y el Estado federal. Dice que en el caso de la confederación, los estados que se unen subsisten con su soberanía propia (aun cuando después de la unión ya no sea tan amplia como

antes) en el seno de la organización, surgida por vía de convenio o tratado entre esos mismos estados. En el Estado federal, los poderes de los Estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federativa, que es quien únicamente los representa en adelante.<sup>40</sup>

**CARRÉ DE MALBERG**, nos ilustra sobre la distinción entre la confederación de Estados y el Estado federal, apuntando que en ambos casos hay una formación y un lazo federativo, y también concurren a la creación de la voluntad central. Pero existe entre estas dos clases de formaciones federativas una diferencia fundamental:

1. La **Confederación de Estados** sólo es una sociedad entre Estados que se han unido para administrar en común, algunos asuntos en los cuales están interesados de una manera común, su relación que se descompone para ellos en derechos y obligaciones recíprocos, es de orden puramente contractual; tiene su origen en el tratado por el cual los Estados partícipes se han confederado; y se rige exclusivamente por el derecho público externo o internacional.

---

<sup>40</sup> LAPRADELLE, HAURIUO, BARTHÉLEMY, VECCHIO, citados por Armenta López, Leonel Alejandro, La forma federal de Estado, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 34.



No es un órgano estatal es una conferencia internacional, implica una unión de Estados que quieren y actúan, en común ciertamente, pero personal y directamente por sí mismos.

2. En cambio el **Estado Federal**, realiza por encima de los Estados federados, una unidad estatal, de la que nace un nuevo Estado, esto es, el Estado federal. Éste como todo Estado, está fundado sobre su constitución. El funcionamiento del Estado federal y sus relaciones con los Estados federados, sólo depende del derecho público interno y se rige por la Constitución federal.

La formación del Estado federal depende del origen de sus partes constituyentes.

- ❖ Como resultado de un acuerdo inicial entre Estados independientes que se unen para resolver problemas comunes o dotarse de una defensa mutua. Como Estados Unidos.
- ❖ De un país originalmente centralista en el que una reforma constitucional o un movimiento armado logran cierto grado de autonomía para distintas regiones. Este es el caso de México.

La organización que da origen a un Estado federal, existe como una voluntad federal. Por otra parte los Estados federados no son los únicos órganos del Estado federal, sino que poseé además una asamblea legislativa elegida por todos los habitantes activos que comprende ese Estado y que votan, no como ciudadanos de los Estados locales, sino como miembros del Estado federal y junto a ella existe una segunda asamblea, cuyos miembros representan especialmente a los Estados locales. Su composición varía según se encuentre el Estado federal establecido en un medio monárquico o en un medio democrático. En el primer caso, ésta asamblea está formada por los mandatarios delegados por los gobiernos monárquicos de estos diversos Estados. En el Estado federal democrático, por el contrario, existe una verdadera segunda Cámara que representa a cada uno de los Estados locales y es elegida por los mismos electores que eligieron la primera Cámara. El Estado federal es por lo tanto un Estado porque tiene órganos suyos que expresan su voluntad propia y ejercen su potestad propia; órganos constitucionales que le son asignados también por su estatuto propio; el conjunto de éstos

órganos lo convierten en una entidad estatal superpuesta a los Estados locales.<sup>41</sup>

La estructura de un Estado federal radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que integran el Estado, sin embargo, el reparto de competencias no está ceñido a una regla determinada, pues depende en gran parte de la historia política, cultural y social del país en cuestión. Es necesario tener presente también la influencia de los factores reales de poder, pues éstos pueden, en cierto momento, influir en la orientación del texto Constitucional con respecto a la distribución de competencias entre los dos niveles de gobierno. Es por eso indispensable el establecimiento formal de la distribución de competencias entre el orden central y el orden local. Esto no solamente por ser una consecuencia de la existencia misma del Estado federal, sino con el propósito congruente de especificar debidamente los planos jurídicos, ya que tanto el orden central como el local poseen su propia legislación. Por lo consiguiente,

---

<sup>41</sup> Carré de Malberg, R., Op. Cit., pp. 100-116.

y en caso de no establecer este reparto se antojaría pensar en la imposibilidad del funcionamiento eficaz del Estado federal.<sup>42</sup>

En la formación del Estado federal convergen dos órdenes jurídicos o dos entidades de derecho público, independientemente de cuál haya sido el proceso de formación del Estado federal; en consonancia con este criterio, la integración o estructura del Estado federal es:

1. La existencia de un orden jurídico central;
2. La existencia de un orden jurídico local;
3. La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado,
4. La participación de ambos ordenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales y
5. La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la Constitución general.<sup>43</sup>

De donde tendríamos, que el Estado federal o República federal puede surgir por el parcelamiento de un Estado unitario o por la unión de Estados independientes e inclusive soberanos; se les conoce como

---

<sup>42</sup> Leonel Alejandro Armenta López, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/472/9.pdf>

<sup>43</sup> Carré de Malberg, R., Op. Cit., p. 37.

Estados locales; no tienen derecho a separarse unilateralmente de la federación; tienen facultades de gobierno y legislativas establecidas en su Constitución sobre determinadas materias distintas de las que corresponden al gobierno federal; participan en la formación de la voluntad nacional y coexisten los dos órdenes jurídicos el federal y el local en el mismo ámbito espacial de validez coordinados entre sí por una ley suprema que es la Constitución del Estado Federal.

El hecho de existir dos entidades de derecho público en un sólo espacio y que se le llame Estado federal, ha originado que se hable de la teoría de la doble soberanía o cosoberanía. Estas ideas doctrinarias fueron el resultado de haber considerado al Estado federal como un aspecto intermedio entre el Estado unitario y la confederación, y una vez definida la cosoberanía resultaron soberanos tanto la Federación como los Estados miembros, desde luego en aquellas competencias no otorgadas a la Federación. De acuerdo con este criterio, la conclusión es la coexistencia de dos órdenes jurídicos iguales representados por la Constitución federal y las Constituciones locales.

## 1.5 LA REFORMA DEL ESTADO

Para hablar de la reforma del Estado debemos conocerlo un poco más, por ejemplo, algunos Estados en su formación primaria advienen a la vida política sin el previo antecedente de otro Estado ya constituido que les hubiera dado origen. Nacen por un movimiento de independencia contra un poder colonial que los había mantenido durante siglos en situación de subordinación y minoría de edad. Eran *alieni iuris* y al independizarse llegan a ser *sui iuris* en el orden internacional con lo que se hacen soberanos; como ejemplo México a partir de su acta de independencia de 28 de septiembre de 1821.

La modificación del Estado es un fenómeno jurídico y político y sobreviene cuando cambia alguno de sus elementos constitutivos, así lo expone el Doctor Héctor González Uribe,<sup>44</sup> afirma, que el cambio en el pueblo, el territorio o el poder, puede ser más o menos radical o profundo y de allí dependerá la importancia de la modificación sufrida por el Estado.

---

<sup>44</sup> González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, 2ª. Ed. México 1977, p. 412.

De los tres, el elemento pueblo puede aumentar o disminuir sin que por ello cambie la estructura jurídica y política del Estado.

No sucede lo mismo con el territorio ya que es una condición indispensable para que el Estado exista, cumpla sus funciones y ejerza soberanía sobre sus pobladores, de tal manera que si se llegara a perder en todo o en parte por un acuerdo de voluntades o por la ocupación armada, el Estado quedaría seriamente modificado; como cuando Santa Anna firmó el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 2 de febrero de 1848, México perdió en beneficio de los Estados Unidos de América la totalidad de lo que hoy son los Estados de California, Arizona, Nevada, Uta, Colorado, Nuevo México, Wyoming y Texas con ello el Estado Mexicano perdió la soberanía sobre esos territorios y pasaron a formar parte de otro Estado. La pérdida del territorio puede llegar a ser de tal manera grave que implique la desaparición total del Estado.

La modificación más importante en la vida del Estado, opina, es la que afecta al elemento más significativo del mismo –¡el gobierno!– éste funciona normalmente dentro de la Constitución o Ley Fundamental que rige al Estado, pero el cambio en las condiciones

sociales, económicas y políticas impone un cambio en el gobierno, ya sea en su composición en sus estructuras o en su forma misma, ese cambio puede sobrevenir paulatina y pacíficamente por evolución mediante la obra de los órganos legislativos constituidos –como son las reformas del México actual– o en forma violenta y rápida por revolución. Si el cambio en el gobierno del Estado sobreviene a consecuencia de una revolución, de acuerdo al Maestro González Uribe, pueden distinguirse dos hipótesis: una es la del simple cambio de gobernantes por un golpe de Estado que se da con la sustitución de una persona por otra pero sin cambio en la forma de gobierno; la otra es una verdadera modificación de las leyes fundamentales del Estado y de la forma de gobierno, como es el caso de una monarquía como la de España<sup>45</sup>, la cual fue derribada en 1931-1939 y sustituida por una República.

El Estado siempre ha estado ligado a la soberanía, la democracia y el poder constituyente al respecto **ANDREAS KALYVAS**,<sup>46</sup> desarrolló un profundo estudio y encontró que la idea de soberanía como

---

<sup>45</sup> **España**, oficialmente **Reino de España**, es un país soberano miembro de la Unión Europea, constituido en Estado social y democrático de Derecho, y cuya forma de gobierno es la monarquía parlamentaria.

<sup>46</sup> Kalyvas, Andreas, Política y Gobierno, es profesor asociado de teoría política en New School University, 66 West, 12th St., New York, NY 10011. Correo electrónico: kalyvasa@newschool.edu



mandato supremo del monarca, nació en los campos de batalla de los ejércitos imperiales romanos y fue transmitida a la modernidad mediante el legado de Bodín. Sin embargo Kalyvas, asegura que en la época moderna se formó una definición alternativa que difiere significativamente del mandato supremo romano gracias al pensamiento escrito de George Lawson, John Locke, Thomas Paine, Emmanuel Sieyes y Carl Schmitt, quienes, no concebían a la soberanía como el máximo poder coercitivo de mando, sino mas bien, como el poder para fundar, plantear y constituir, es decir, como un “poder constituyente” que alcanzó su máxima formulación teórica y contenido conceptual en los revolucionarios escritos de Thomas Paine y de Emmanuel Sieyes inventores del constitucionalismo moderno, porque defendieron la idea de que el “poder constituyente original” es el pueblo quien es a la vez fundador y base del orden constitucional pero que al mismo tiempo sigue siendo irreductible a ese orden que fundó en la Constitución. Andreas Kalyvas define al poder constituyente, como aquel que determina la forma constitucional, la identidad jurídica y política y la estructura gubernamental de una comunidad en su totalidad, es decir, el soberano ya no es un

gobernante absoluto y único sino, un legislador fundador, en éste contexto la misión del soberano no es ejercer el poder, sino diseñar las normas legales y las reglas de procedimiento superiores que regularán el ejercicio del poder.

De acuerdo a lo anterior **James Wilson**<sup>47</sup> comenta:

“...en todo gobierno necesariamente existe un poder ante el cual no hay apelación y el cual por esa misma razón, puede ser llamado supremo, absoluto e incontrolable [...] Tal vez algún político, que no ha estudiado con suficiente precisión nuestros sistemas políticos respondería que en nuestros gobiernos el poder absoluto fue establecido en las constituciones [...] Esta opinión se acerca un paso más a la verdad, pero no llega a alcanzarla. La verdad es que, en nuestros gobiernos el poder supremo, absoluto e incontrolable permanece en el Pueblo. Así como nuestras constituciones son superiores a nuestras legislaturas, así el Pueblo es superior a nuestras constituciones. De hecho, en éste ejemplo la superioridad es mucho mayor, pues el Pueblo domina a nuestra Constitución, la controla de “hecho” y por “derecho”. La consecuencia es que el Pueblo puede cambiar las constituciones cuando y como le plazca. Éste es un derecho del cual no puede despojarlo ninguna institución positiva...”

---

<sup>47</sup> Op. Cit. Citado por Kalyvas, Andreas.

Desde la perspectiva del poder constituyente la constitución es una construcción política humana, por lo que hay, un verdadero escepticismo acerca de la existencia del poder constituyente, por ejemplo, para **Kelsen**<sup>48</sup> el acto constituyente es una ficción, una presuposición hipotética que permite al jurista concebir los orígenes de la validez de la Constitución. Éste acto de creación de la constitución argumenta Kelsen, es lógicamente indispensable para la fundación de la validez objetiva de las normas legales positivas, pero sólo puede ser el significado de un acto de pensamiento y no de un verdadero acto de voluntad. Sin embargo, apunta **Juan Luís Requejo Pagés**,<sup>49</sup> si el poder constituyente se concibe como absoluto, ilimitado y omnímodo, el eventual poder de reforma que él mismo constituye aparece como esencial y radicalmente condicionado, tanto en su existencia como en la definición y alcance de sus facultades. De tal manera es un poder constituyente que de él van a resultar normas de forma y rango Constitucionales.

---

<sup>48</sup>Kelsen Hans, Teoría General del Estado, Ediciones Coyoacan, S.A. de C.V., México, 2004, p. 33.

<sup>49</sup>Requejo Pagés, Juan Luis, Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente (El Poder constituyente constituido, la limitación del soberano), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, <http://web.uniovi.es/constitucional/fundamentos/primero/pdf/requejo.pdf>

Una Constitución tiene que actualizarse y lo hace a través de los distintos mecanismos que existen para ello y de acuerdo con los procedimientos, circunstancias y tradiciones jurídico-políticas de cada Estado. Nuestra Constitución de 1917 cumplió el primero de mayo del año dos mil nueve, noventa y dos años de vigencia y de regir la existencia del país; ella se ha actualizado a través del procedimiento de la reforma constitucional, aunque también han estado presentes la interpretación la costumbre y los usos constitucionales. Pero es necesario analizar más a fondo, en qué consiste el sistema de reformas de la Constitución vigente, para poder determinar si garantiza la estabilidad, legitimación y legitimidad del sistema.

Todas las constituciones que ha tenido México, se han caracterizado por ser rígidas en el sentido que utilizó dicha palabra **James Bryce**<sup>50</sup> en su famoso libro *<Constituciones flexibles y constituciones rígidas>* donde señala que la regulación del procedimiento de reforma constitucional es la parte más importante de

---

<sup>50</sup>Citado por Mijangos Borja, María de la Luz, Estabilidad y límites a la Reforma Constitucional, Boletín Mexicano de Derecho comparado, Nueva Serie Año XXXI, Número 91 enero-abril 1998 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art8.htm#N13>

James Bryce, El contrapunto lo ofrecía la Constitución británica arquetipo de Constitución flexible por ser consuetudinaria. Derecho Político Español, autores: Oscar Alzaga Villamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Jorge Rodríguez Zapata, Jorge Rodríguez – Zapata Pérez.

[http://books.google.com.mx/books?id=ucwAlz36FLQC&pg=PA141&lpg=PA141&dq=Bryce+constituciones+rígidas+y+flexibles&source=web&ots=Ta5i1dDIAL&sig=xBibuSohudEVdXotYF5S095-SE0&hl=es&sa=X&oi=book\\_result&resnum=1&ct=result](http://books.google.com.mx/books?id=ucwAlz36FLQC&pg=PA141&lpg=PA141&dq=Bryce+constituciones+rígidas+y+flexibles&source=web&ots=Ta5i1dDIAL&sig=xBibuSohudEVdXotYF5S095-SE0&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result)

cualquier carta fundamental y consagra la noción de rigidez partiendo del modelo de la Constitución norteamericana de 1787, que establece un procedimiento complejo y dificultado de reforma por la necesidad de obtener mayorías parlamentarias reforzadas y por el sistemático concurso de una mayoría también cualificada de los órganos competentes de los Estados miembros de la Federación; ya que prevé dos hipótesis distintas para enmendar la Constitución según sea que el procedimiento se inicie en el Congreso Federal<sup>51</sup> o se inicie en las legislaturas de los Estados.

El artículo 5 de la Constitución de Estados Unidos establece que si la reforma se inicia en el Congreso Federal, las dos cámaras la de representantes y la de senadores, deben aprobar la propuesta bajo un quórum calificado de las dos terceras partes de los presentes en cada una de ellas; para ordenar después que la enmienda se someta a la aprobación de cada una de las Legislaturas de los Estados. La

---

<sup>51</sup>La Cámara de Representantes tiene 435 miembros que representan un distrito congresual al que sirven por un bienio. Hay 100 senadores (cada Estado cuenta con dos), que sirven al menos un sexenio. Los representantes y senadores son elegidos por el pueblo, aunque en algunos estados el gobernador puede poner un sustituto si el puesto de algún Senador de su Estado está vacante. La Constitución incluye la "*Cláusula Elástica*" que le da al Congreso el poder de "hacer todas las leyes necesarias y propias para ejecutar poderes futuros" y le permite adaptarse a los tiempos cambiantes -como energía nuclear, aviación etc. [http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos](http://es.wikipedia.org/wiki/Congreso_de_los_Estados_Unidos)

enmienda tiene que ser ratificada por lo menos, por las tres cuartas partes de los Estados federados.

La segunda hipótesis, considerada por los propios norteamericanos como una curiosidad constitucional porque ya casi no se usa por lo complicada que resulta; parte de la circunstancia de que la reforma se inicia en las Legislaturas estatales y no en el Congreso Federal. Después de que por lo menos las dos terceras partes de las Legislaturas locales han aprobado el proyecto, éste pasa al Congreso Federal, quien al recibir la proposición debe convocar a una asamblea nacional para que estudie la iniciativa y, ordenar que los Estados convoquen convenciones para que decidan sobre la enmienda que, en su caso y en su día, debe ser aprobada y ratificada por lo menos por las tres cuartas partes de los Estados federados.

El sistema de reforma constitucional que tiene México está inspirado en el norteamericano. Hay que señalar que la rigidez del procedimiento de reforma constitucional mexicano, puede destacarse desde tres ángulos:

- ✓ Primero en cuanto al órgano que la lleva a cabo, que es más complejo que el que aprueba las leyes ordinarias, ya

que en él se encuentran representados dos niveles de gobierno: el Federal (Congreso de la Unión) y el local (Legislaturas de los Estados).

- ✓ Un segundo aspecto de rigidez se encuentra en la votación calificada que se exige en el Congreso para la aprobación de la reforma, que es de las dos terceras partes de los miembros presentes, a diferencia del quórum que se exige para las leyes ordinarias, que es de mayoría de votos.
- ✓ En su segunda fase, la reforma constitucional debe ser aprobada por la mayoría de las Legislaturas locales, lo cual no sucede respecto de leyes ordinarias ya que ninguna Legislatura puede tener intervención en el decreto de leyes de otras Legislaturas.

Tomando en cuenta que el Poder Legislativo de México se deposita en un Congreso de la Unión –dividido en Cámara de Senadores y Cámara de Diputados– el cual es concebido como el órgano de la pluralidad democrática por excelencia, pues en él convergen las principales corrientes políticas e ideológicas del país.

El proceso legislativo para aprobar Leyes ordinarias federales, se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Federación, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por los acuerdos parlamentarios adoptados por la mayoría de los miembros de cada Cámara, los cuales tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen el sistema jurídico.

La formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, con excepción de los proyectos que se refieran a empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia el procedimiento legislativo y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por dicha Cámara de origen.



Toda iniciativa presentada deberá ser turnada a Comisiones por conducto de la Mesa Directiva de la cámara de origen o la revisora según sea el caso, para su análisis y posterior dictaminación. La Comisión se encarga de elaborar el anteproyecto de dictamen para su presentación y en su caso aprobación en la propia Comisión. Los dictámenes de cada una de las comisiones deberán presentarse firmados por la mayoría de los individuos que las componen; en caso de existir disenso de uno o más miembros se presentará voto particular por escrito, el cual deberá remitirse de manera conjunta con el dictamen.

En materia parlamentaria se denomina voto particular a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o bien negativo.

Una vez elaborado y aprobado el dictamen en su Comisión, se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que en uso de sus facultades legales programe su inclusión en el orden del día, para su presentación ante el Pleno de la Asamblea; donde será sujeto a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la

Secretaria de la Mesa Directiva. Durante la segunda lectura se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del proyecto.

Aprobado un dictamen en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.

La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, es decir, anteproyecto de dictamen, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen. Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como Ley o Decreto y, se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo original acabado y firmado por los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.

El Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso cuenta con dos opciones:

- a) realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio, dentro de los diez días útiles, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido o,
- b) promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

Ahora bien, el procedimiento para aprobar Leyes ordinarias en los Estados miembros de la República Mexicana, está a cargo de su Congreso Legislativo integrado por una Asamblea de representantes de las fuerzas políticas que existan en cada uno de los treinta y un Estados y el Distrito Federal, ya nombrados en el apartado dedicado a la forma de Estado y forma de gobierno. El poder público de cada localidad estatal incluyendo al Distrito Federal, está dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

Reformar al Estado desemboca en lo que según la Real Academia Española significa la palabra reformar, cambiar para su innovación y

mejora, arreglar, corregir y enmendar (en nuestro tema) a la Constitución, pero, ¿cuál es el camino para llegar a ello en México? lo da ella misma en su artículo 135, el cual es definitivo y evidente al aceptar que la Constitución puede ser adicionada y reformada.

Y luego da el *procedimiento* que también es sencillo y concluyente.

Para que las adiciones y las reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y las adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas.

Bien decía el Maestro **Ignacio Burgoa Orihuela** cada vez que se refería –en sus clases y conferencias– al artículo 135 de la Carta Magna, lo llamaba el “**Constituyente Permanente**”.

Aunque en el artículo 135 constitucional no se señala expresamente, por analogía se determinó, y así se ha hecho, que la

reforma en su primera fase debe efectuarse por el Congreso Federal, pero actuando cada Cámara en forma separada y sucesiva, y no en asamblea única.

Como se ha podido apreciar, el artículo 135 Constitucional no indica quién puede iniciar una reforma constitucional en México, por lo que la doctrina se ha inclinado a considerar que debe aplicarse la regla general contenida en el artículo 71 el cual establece quiénes pueden iniciar leyes o decretos; y dispone que éste derecho compete exclusivamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso Federal y a las Legislaturas de los Estados. El artículo 71 de la Constitución mexicana plantea el problema, tantas veces debatido, de la iniciativa popular, que para los ciudadanos es muy importante, porque puede tener conexión con la legitimación de la reforma. En éste punto es muy interesante recordar las funciones que tiene una reforma constitucional y que **Pedro de Vega**<sup>52</sup> acertadamente ha señalado de la siguiente manera:

---

<sup>52</sup>Vega, Pedro de, La Reforma Constitucional y la problemática del Poder constituyente, Madrid, Tecnos, 1985, p. 54.

"Tres son los aspectos en que opera la reforma constitucional democrática [...] En primer lugar, como instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política. En segundo término, como mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado. Y, por último, como institución básica de garantía".

Lo que se pretende es evitar que los poderes constituidos (concretamente el Congreso) se transformen en efectivos poderes constituyentes, de tal suerte que, en lugar de estar sometidas las legislaturas a la Constitución, sería la Constitución quien se vería a merced de los avatares parlamentarios, de los vaivenes electorales y, de los caprichos de mayorías más o menos circunstanciales. Es importante destacar este aspecto, porque está ligado a muchos problemas constitucionales como el respeto y la confianza en el orden constitucional, los derechos de las minorías y los límites a la reforma. Como ya se señaló en páginas anteriores, el sistema de reforma constitucional mexicano está inspirado en el norteamericano, en consecuencia, configura una constitución rígida, no obstante, en la práctica ha sido y es flexible. Por décadas, se explicó tal flexibilidad por la existencia de un partido predominante que contaba con las

mayorías legislativas para alcanzar la reforma, pero, en 1988, dicho partido perdió esa mayoría de las dos terceras partes de los legisladores presentes en el congreso de la unión a pesar de ello el método predominante para actualizar la Constitución continuó y continúa siendo la reforma constitucional sin desconocer que la interpretación constitucional ha adquirido especial fortaleza y energía desde 1995 por dos motivos principales:

El primero fue la reestructuración que se llevó a cabo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que durante la presidencia de Ernesto Zedillo se redactó el nuevo Estatuto del Poder Judicial de la Federación y fue reformada la Constitución el 31 de diciembre de 1994 para establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedaba depurada e integrada con once Ministros para actuar como Tribunal Constitucional, a cargo primordialmente de, las Controversias Constitucionales y de las Acciones de Inconstitucionalidad, funcionando en pleno o en salas.

Al respecto se puede decir que el 22 agosto de 1996 se otorgó competencia constitucional a la Corte para conocer de todas las acciones de inconstitucionalidad incluyendo la materia electoral;

porque se concedió la acción de inconstitucionalidad a los partidos políticos en contra de leyes electorales federales o locales. También nuestra Ley Suprema fue reformada, el 11 de junio de 1999, para establecer que en materia de amparo directo las resoluciones que pronuncien los tribunales de circuito, no admiten recurso, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución a juicio de la Corte entrañe la fijación de un acuerdo de importancia y trascendencia.

El segundo motivo es la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105<sup>53</sup> de la Constitución, que decretó el Congreso de la

---

<sup>53</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 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 constitucionales** que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de ésta Constitución, se susciten entre:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste [...];
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. [...]

II.- De las **acciones de inconstitucionalidad** que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y ésta Constitución.



Unión y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 11 de mayo de 1995.

Mediante la cual dicho sea de paso el Constituyente Permanente reconoció al Municipio como el tercer nivel de gobierno del Estado Federal Mexicano ya que desde entonces le ha sido posible defenderse interponiendo controversias constitucionales; aunque el artículo 115 constitucional incorporó la disposición hasta 1999.

El doctor Jorge Carpizo Mcgregor,<sup>54</sup> asegura que la flexibilidad real de la rigidez normativa se encuentra en el **diálogo y la negociación política** que han permitido a partir de 1988, formar las coaliciones necesarias para sacar adelante reformas constitucionales precisas; porque en algunos países alcanzar una reforma constitucional es extraordinariamente difícil lo cual puede incluso resultar negativo para la gobernabilidad democrática. En consecuencia opina, la situación mexicana goza de aspectos positivos, lo cual no quiere decir que todas las modificaciones hayan sido acertadas.

---

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. [...]

<sup>54</sup> Carpizo M, Jorge, La Reforma del Estado 2007 y 2008,  
<http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/investigador.htm?p=jcarpizo>

La Constitución mexicana de 1917 como cualquier otra, necesariamente continuará adecuándose a una sociedad cambiante y cada vez más plural. La norma habrá de reconocer nuevos retos de la forma de gobierno democrático y al mismo tiempo ampliará las libertades y derechos de los habitantes. En el contexto actual del país, es probable que la interpretación constitucional de última instancia continúe fortaleciéndose, lo cual es adecuado y deseable, no obstante, la tradición de la reforma constitucional difícilmente podrá ser evadida en el corto plazo.

La experiencia de éstas últimas décadas de diálogo negociación concertación y reformas, ojalá prevalezcan para que las modificaciones al marco constitucional continúen realizándose en paz y a través de los procedimientos que la propia Constitución señala para su actualización y renovación. La política es negociar, es dialogar y pactar con los aliados y con mayor razón con los adversarios en el marco de la ley.

## 1.6 EL MUNICIPIO

El pequeño Larousse dice que la palabra Municipio viene del latín “municipium” que significa ciudad sometida a Roma y que gozaba de los derechos de ciudad romana, aunque gobernándose por sus propias leyes. También significa Ayuntamiento de una población; y conjunto de habitantes de un ayuntamiento.<sup>55</sup>

Bajo el gobierno de Julio Cesar, en el año 45 antes de Jesucristo, se expidió la lex municipalis que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de Municipio por el Estado romano, y una de las primeras que conforme a dicha ley se organizó dentro del régimen municipal fue Gades hoy llamada Cádiz en España cuando éste país era provincia de Roma. Los habitantes de las ciudades municipales recibían el nombre de municipes, a diferencia de los habitantes de las que no habían sido erigidas en municipios, los cuales se llamaban incolae que significa moradores.

---

<sup>55</sup> Pequeño Larousse ilustrado, Op. Cit., p. 708.

El querido y siempre recordado maestro **IGNACIO BURGOA ORIHUELA**,<sup>56</sup> considera que el presupuesto que debe servir de base para formular el concepto general del Municipio consiste en que el Municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman “descentralización por región”. El Municipio tiene además autonomía y autarquía.

La **autonomía** municipal es la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución Federal y la del Estado al que el Municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. La autonomía municipal difiere del concepto de soberanía Estatal puesto que no se refiere la autonomía del municipio al hecho de poder constituir sus leyes propias diferentes a las del Estado, aunque sí puede, establecer reglamentos a las leyes Estatales especialmente formuladas en materia municipal.

---

<sup>56</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2005, p. 907.

El municipio es autónomo, pero no del todo, constitucionalmente es libre, pero no se le otorga ningún tipo de soberanía. Presupone la descentralización política y económica del gobierno central por eso la democracia y la libertad, son el requisito básico para decidir y actuar con responsabilidad en la vida pública y privada.

La **autarquía**, es la capacidad del Municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad. Para lograr los objetivos de autonomía y autarquía necesita organizarse en un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su competencia lleven a cabo estas funciones públicas. Por consiguiente, el Municipio implica una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.

Los elementos del Municipio, se equiparan formalmente a los del Estado local, pues, tiene un territorio, moradores, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo ejecuta; sin ellos y principalmente sin el jurídico no puede pensarse de manera teórica ni existir realmente el Municipio. Mientras la población municipal no se organice o sea organizada jurídica y políticamente y no se le confiera o

reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de Municipio. Ésta afirmación está respaldada por la historia política de los diferentes países en que se ha registrado el fenómeno municipal, que es jurídico-político y no simplemente natural

Sin embargo el doctor **MIGUEL ACOSTA ROMERO**, no está de acuerdo con la expresión “descentralización por región”, y aclara que el vocablo descentralización puede comprender dos significaciones:

- 1) La política, corresponde a la forma de gobierno; y
- 2) La administrativa, se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo, ya sea éste federal, local o municipal.

La palabra descentralizar tiene el sentido opuesto a centralizar o concentrar, y si se entiende que el Municipio es un órgano político-administrativo concebido en la Constitución desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región administrativamente, ya que hay características teóricas comunes entre el Municipio y las entidades

federativas y resultaría, que éstas últimas también serían organismos descentralizados por región; por lo que considera el maestro Acosta Romero, que el Municipio no tiene ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, porque en primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y; en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues estos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde, –y en esto coincide plenamente con el doctor Burgoa Orihuela– el Municipio es una célula político-administrativa prevista en la Constitución dentro del Estado Federal Mexicano.

La enciclopedia Barsa, dice que el Municipio es una entidad administrativa que tiene a su cargo el gobierno de una localidad y cuya función es velar, con la mayor autonomía posible, por los intereses del

territorio local entregado a su jurisdicción, por medio de un Ayuntamiento, generalmente elegido por los vecinos del lugar.<sup>57</sup>

**CARRÉ DE MALBERG**, precisa las diferencias que existen entre las entidades federativas y sus municipios. El Estado miembro de un Estado federal, al tener competencia en su propia legislación, su administración y su justicia, tiene todas las funciones de la potestad estatal, por lo que debe calificársele de Estado. La autonomía legislativa es uno de los signos distintivos del Estado. En este sentido cita a Jellinek, quien opina que para que una colectividad territorial sea un Estado, es necesario y suficiente que posea y ejerza todas aquellas funciones que pertenecen a la potestad estatal en virtud de su propia Constitución, es decir, de su propia potestad de organizarse.

Así pues, aunque el Estado soberano y el Estado no soberano o entidad federativa se determinan, se organizan y se obligan por su propia potestad; la verdadera diferencia entre ambos está en que ésta facultad de auto-determinación es inmensa para el Estado soberano y limitada para la entidad federativa la cual se halla subordinada a un

---

<sup>57</sup> Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1979, T. I, p. 370.



Estado superior, ya que sólo puede regular su competencia dentro de los límites establecidos por el Estado dominador.

Por el contrario, el Estado soberano, al no depender de ninguna voluntad extraña, tiene capacidad para determinarse exclusiva e indefinidamente por sí mismo.

Por eso, y cita a Lapradelle, quien sostiene que para distinguir al Estado del Municipio que se administra por sí mismo, hay que fijarse únicamente en ésta consideración: el Estado no soberano, tiene derechos de potestad pública oponibles al Estado soberano del cual depende, de modo que el Estado soberano, sólo tiene sobre el Estado no soberano poderes jurídicamente limitados. En cambio el poder de dominación estatal sobre el municipio es jurídicamente “ilimitado”, porque el Estado puede retirarle todas o, parte de las facultades que le pertenecen, sin que haya violación de sus derechos.

Aquí es donde se hace posible establecer, según Carré, la precisa y capital diferencia que existe entre el Estado y el Municipio. Uno y otro tienen, en un sentido, derechos propios, pero mientras que los derechos propios del Estado se ejercen por éste en virtud de su

sola potestad y voluntad, los del municipio, no pueden ejercerse con efectividad sino con el permiso y conforme a la ley del Estado. Y además, mientras que los derechos estatales llevan en sí originariamente la fuerza proveniente de la potestad pública inherente al Estado, los derechos del municipio sólo adquieren dicha fuerza cuando el Estado asegura su realización mediante su potestad o, cuando delega ésta en el municipio para su realización. En esto precisamente se ve con claridad que los derechos del Estado son de esencia diferente a los del Municipio. Los del Estado son derechos de dominación o en todo caso van acompañados de potestad dominadora; los del Municipio pueden tal vez ser derechos propios, derechos que ejerce en su propio nombre pero, ni son derechos de dominación, ni llevan en sí potestad dominadora, al menos originariamente.

En el sistema del derecho público moderno, el Municipio se distingue del Estado no soberano, por las tres circunstancias siguientes:

- a) El Municipio no se rige por sus propias leyes, sino por las leyes del Estado de que depende. En particular carece del

poder de organizarse por sí mismo. Tampoco puede fijarse a sí mismo su competencia ésta, también se la señala la legislación del Estado. Se ha discutido para saber si el Municipio es por sí mismo titular de derechos de potestad como aquellos referentes a la policía; pero lo cierto es que esos derechos se ejercen en el Municipio en virtud del orden legislativo establecido en el Estado; el presidente municipal (o alcalde), por lo mismo que tiene atribuciones de policía posee, como autoridad municipal, una competencia que procede solamente de la ley dictada por el Estado. Entre la ley hecha por el Estado y el reglamento municipal existe toda la diferencia que separa la legislación y la administración. La regla legislativa se caracteriza como estatuto superior en virtud de una potestad inicial y libre. Con el reglamento, por el contrario, el presidente municipal sólo ejecuta las leyes del Estado pues por una parte no puede hacer reglamentos y por otra parte tampoco puede, por la vía reglamentaria, dictar cualquier género de medidas, por ejemplo, medidas de policía, sino en virtud de una habilitación legislativa. La

actividad reglamentaria del Municipio sólo es una actividad de naturaleza administrativa; el Municipio descentralizado no tiene más poder que el de administrarse por sí mismo.

- b) Entre el Estado miembro de un Estado federal y el Municipio que se administra por sí mismo, se nota una segunda diferencia. El Estado confederado, al tener una potestad propia de dominación, puede obligar al cumplimiento de sus mandamientos por sus propios medios de coacción. El Municipio no tiene dicho poder, al menos no lo tiene a título originario.
- c) Finalmente, si los derechos, incluso los propios del municipio, no pueden ejercerse efectivamente por él, sino con la condición de haber sido reconocidos y sancionados por las leyes del Estado, resulta naturalmente que el ejercicio de estos derechos, puede serle retirado por nuevas leyes que modifiquen la legislación anterior. Más aún, la existencia misma del Municipio depende de la voluntad del Estado. Del mismo modo que el Estado crea municipios puede suprimirlos reuniendo a varios en uno solo.

Carré, considera que el único centro de voluntad estatal en el Estado es el Estado mismo; pero aunque el Municipio no pueda ejercer su actividad sino bajo el imperio de las leyes del Estado y dentro de los límites de las facultades que éstas le reconocen, constituye realmente un organismo distinto del Estado, porque sus órganos emiten por su cuenta una voluntad local que no tiene su fuente en una voluntad estatal anterior, que tampoco recibe del Estado su impulso; es lo que resalta por ejemplo del hecho de que, en las atribuciones cuyo ejercicio emana de su propia voluntad, el Municipio se halla sometido únicamente a la inspección y a la vigilancia de la autoridad central, que si bien puede rehusar su aprobación a las medidas tomadas, no puede ordenar las que hayan de tomarse. Las autoridades municipales competentes para tomar estas medidas, son realmente órganos del Municipio, puesto que dirigen los asuntos municipales con un poder de voluntad inicial. El Municipio es, por lo tanto, un centro de voluntad local; tiene una organización propia personificante, es decir, son personas jurídicas distintas. Los llama “colectividad inferior que se administra a sí misma”.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Carré de Malberg, Op. Cit., pp. 60, 168, 170, 174, 176, 185.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Estudiar al Estado es apasionante ya que es la historia de la humanidad y, lo que se aprende es que el ser humano nació para vivir en sociedad y he ahí el porqué surgió el Estado.

Pero no existe una definición única que exprese todo lo que significa el Estado. Los estudiosos de la Teoría del Estado a quienes consulté, coinciden en que el concepto del Estado debe expresar lo social, lo histórico y lo jurídico que al mezclarse da como resultado al Estado y esto “no” es posible expresarlo en un sólo concepto. En este sentido tiene razón Kelsen al afirmar que no es posible dar un concepto único del Estado, sino varios, los cuales, se hallarían íntimamente enlazados unos con otros.

**SEGUNDA.-** Los elementos de cualquier comunidad o asociación son: pueblo, territorio, y poder pero el elemento que caracteriza al Estado es ese algo que no se ve ni se toca sólo se piensa, se siente y se acepta llamado Estado el cual no sería habitable sin esa dominación o imperium que heredó de la República romana y que se traduce hoy día, en el poder coercitivo depositado de acuerdo a Kelsen en el orden normativo de la conducta humana.

**TERCERA.-** Existe mucha confusión con estas dos expresiones pero queda definido que la forma de Estado es la estructura que adquiere el Estado al combinar sus elementos constitutivos pueblo, territorio y poder; y que la forma de gobierno es la manera en que se organiza el Estado para ejercer sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

**CUARTA.-** Rousseau tenía razón al diseñar el Contrato Social. Siendo cada Estado una persona de derecho público, podemos decir que, el Estado Federal es la materialización del concepto de Estado de Rousseau. Los estados convienen, es decir pactan, en darse cada uno al Estado porque al someterse por igual ninguno es superior al otro y así surge un nuevo Estado el Federal.

**QUINTA.-** Reformar el Estado es un cambio paulatino que va teniendo la sociedad la economía y la política, todo lo cual, se debe reflejar en la Constitución.

**SEXTA.-** El Municipio constituye realmente un organismo distinto del Estado. Porque aunque no cuenta con un poder legislativo, los Reglamentos y los Bandos de policía y buen gobierno que el

Ayuntamiento emite son, dentro de su competencia una voluntad municipal inicial.

La autonomía del Municipio se traduce en la facultad que tiene el Ayuntamiento de acuerdo a la legislación estatal, de dictar Reglamentos, Bandos de Policía y la potestad de éste para elegir, a los titulares del Ayuntamiento.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL ESTADO**

#### **EN EL MUNICIPIO**

Sumario: Introducción.- 2.1 Constitución de Cádiz de 1812.- 2.2 Constitución de Apatzingán.- 2.3 Constitución de 1824.- 2.4 Constitución de 1857.- 2.5 El Municipio en el Congreso Constituyente de 1916-1917.- 2.6 Características del Municipio en el Actual Artículo 115 Constitucional.- 2.6.1 Personalidad Jurídica del Municipio.- 2.6.2 Autonomía del Municipio.- Conclusión

#### **INTRODUCCIÓN**

El municipio como organización sociopolítica, se remonta a la primera época de la vida sedentaria del ser humano, se acostumbraba que los vecinos principales de cada pueblo por mayoría de votos, eligieran un cuerpo colegiado que gobernaba a la población. El Estado y estas primitivas comunidades fueron desarrollándose paralelamente, y cuando llegó el momento, éstas, se sometieron a aquel, sin perder su carácter autónomo que mantuvieron en mayor o menor medida. Así sucedió en Roma que debido a su expansión, sometieron a muchas ciudades y pueblos a su dominio; por este motivo las clasificaron en

diversos grupos; según el doctor Ignacio Burgoa, los romanos le dieron el calificativo de “municipio” a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por éste motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.<sup>59</sup>

El municipio romano se caracterizó por contar con servicios públicos eficientes, lo mismo la higiene que el drenaje, la limpieza que la policía, las diversiones y todo tipo de servicios, eran perfectamente atendidos por las autoridades municipales. Su eficacia quedó comprobada cuando se aplicó el sistema a buena parte del Imperio Romano, y el sentido de amplia libertad local, que fue un factor determinante del adelanto del Imperio, a cuya sombra floreció la Institución.<sup>60</sup>

El método utilizado para la investigación llevada a cabo en éste capítulo es de tipo histórico-jurídico, entiéndase con esta expresión

---

<sup>59</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 904.

<sup>60</sup> Moreno, Daniel, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, 12<sup>a</sup>., ed., México, 1993, p. 364.

que al estudiar la historia y las fuentes de derecho se demuestra que México tiene en cada época de su vida, leyes e instituciones adecuadas a su manera de ser, reflejo del espíritu del pueblo, el cual actúa sobre las costumbres y tradiciones hasta convertirse en normas jurídicas de aplicación coercitiva.<sup>61</sup>

Así en los cuatro primeros subcapítulos, se seguirá la ruta histórico-jurídica del municipio a través de las diversas constituciones que ha tenido México. Además para hacer más explícita la investigación se expondrá parte de la discusión del artículo 115 del congreso constituyente de 1916-1917, el cual culminó con la Constitución de 1917 vigente hasta nuestros días. De manera particular se exponen en el último subcapítulo la personalidad jurídica, la autonomía y también, las características que le otorga dicha Constitución en su artículo 115 mismo que destinó el constituyente permanente para legislar al Municipio.

---

<sup>61</sup> Güitrón Fuentevilla Julián, Tesis, Promociones Jurídicas y Culturales, A.C., México, 1985, p. 164.

## 2.1 CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La constitución Política de la Monarquía Española, –o de Cádiz por ser éste el lugar donde sesionaron las Cortes; también denominada “La Pepa”, sobrenombre que le dieron los gaditanos porque fue promulgada por las Cortes Generales de España el 19 de marzo de 1812 día de San José– rigió en España y sus colonias.

Tuvo vigencia en lo que era Nueva España durante dos breves períodos: de septiembre de 1812, a mayo de 1814 –con la vuelta a España de Fernando VII– y de mayo de 1820 a febrero de 1822. En su elaboración participaron 15 diputados novohispanos, entre ellos José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes después serían constituyentes en 1824 en el México ya independiente.

El ordenamiento gaditano establecía que la soberanía reside esencialmente en la Nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio.

La regulación jurídica del municipio mexicano tiene su punto de partida en la Constitución de Cádiz, en cuyos preceptos se basaron en mucho los autores de la Constitución de Apatzingán y demás documentos constitucionales mexicanos del siglo XIX, cuya evolución culmina en la Constitución de 1917.

Como ya se dijo, el régimen municipal romano se aplicó a la Península Ibérica y durante la dominación musulmana, el municipio o comuna española, conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio romano, sin embargo, la lucha de moros y cristianos, influyó profundamente en la cultura y costumbres españolas mismas que nos trasladaron a la Colonia después de la Conquista.

Los privilegios o fueros municipales se debieron en mucho a las actividades de la reconquista de España, en las que los reyes hispanos se enfrascaron por largos siglos; Moisés Ochoa Campos comenta al respecto:

- ❖ “Los caudillos de los grupos que participaban en la reconquista, disfrutaban de parte de los terrenos conquistados, que convertían en Feudo, después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del

municipio. Pero estos señores feudales trataban de extender sus dominios cometiendo violencias contra los propios municipios; así, se presentó la necesidad de establecer reglas más estrictas que resguardaran los derechos de las municipalidades, por lo que en 1020, se reunieron en León los representantes de los municipios, y formularon una ley aprobada por Alfonso V, conocida con el nombre de “Fuero de León”, que es uno de los documentos más importantes de la Edad Media. Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no pudieran desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos, ni de acuerdo con la ley general, la cual, no amparaba dentro de sus especiales necesidades, a cada población. A las legislaciones locales se les llamó también “Cartas-Puebla”, que extendieron los nobles y reyes a cambio de la cooperación que necesitaban para la guerra”.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, 4ª. ed., Porrúa, México, 1985, p. 81.

La Carta-Puebla era también conocida como permiso o derecho de población, dándose el caso de que en otras ocasiones se refería no solo a dichas situaciones, sino también a poblaciones ya establecidas, otorgándoles derechos específicos, por lo que, en este caso al documento correspondiente se le llamó “Fuero Municipal”. Posteriormente ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagraban las potestades de cada ciudad.

Entre estas potestades se encontraban las más importantes y celosamente defendidas, o sea, las de auto-gobernarse, ya que los nuevos pueblos fundados o reconstruidos tenían autonomía política y administrativa, que ejercían a través de la Asamblea de aforados, es decir, los vecinos que aparecían en la Carta por medio de la cual se les otorgaban derechos o fueros; por lo que ésta época se convirtió en la de mayor florecimiento del municipio, ya que el gobierno era autónomo tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos del gobierno designados por elección directa. Del concilium germánico

surgió el Concejo<sup>63</sup> de amplia autonomía política y administrativa. Dice

**Ochoa Campos** que había dos clases de concejos:

- ❖ Uno que se convocaba al son de la campana y una vez reunidos los vecinos, discutían y votaban sobre los diversos asuntos, así surgió el Concejo o Cabildo abierto; el otro estaba compuesto de los funcionarios (alcaldes, merinos, sayones, etc.) que se reunían en privado, dando origen al Concejo Municipal o Cabildo Secular llamado Ayuntamiento.<sup>64</sup>

Sin embargo, esos siglos conocidos como “de oro” del municipio tendrían un rápido final en la medida que se consolidaba la reconquista. El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, trayendo como efecto, entre otros, el paulatino sometimiento de los municipios al poder del rey. En 1348 en Castilla, Alfonso X, el Sabio, centralizó los fueros en la Ley de las

---

<sup>63</sup>Actualmente se usa también con (S). Concejo (lat. concilium). Ayuntamiento: el alcalde preside el Concejo// Parón. Consejo (lat. consilium). Parecer o dictamen que se da o toma acerca de una cosa: pedir consejo a las personas de experiencia.// Nombre de diferentes tribunales.// Corporación consultiva encargada de informar al gobierno sobre determinadas materias: Consejo de Ciento, antigua corporación de Barcelona. Pequeño Larousse ilustrado, García, Ramón-Pelayo y Gross, Larousse, 16ª ed., México, 1992, pp. 255, 264.

<sup>64</sup> Citado por Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Porrúa, 7ª., ed., México, 2003, p. 43.



Siete Partidas, restando autonomía a los Municipios y suprimiendo en mucho sus viejos fueros.

El Rey Carlos I de España y V Emperador de Alemania (1500-1558), no obstante que juró respetar los fueros de las ciudades, los restringió y los redujo, por lo que varias ciudades se alzaron en armas, en 1519. Toledo asumió el liderato de éste movimiento para poner un límite a los excesos de Carlos I. En la ciudad de Ávila, se reunieron los representantes de 15 ciudades y villas castellanas constituyendo una Junta Santa, lo que inició la Guerra de las Comunidades el 31 de octubre de 1520.

Es famoso el hecho histórico de que en la Batalla de Villalar, se perdió la autonomía municipal en España; porque el 23 de abril de 1521, el ejército de Carlos I de España y V de Alemania, venció en la ciudad de Villalar, a los comuneros, terminando con ésta derrota, la autonomía de los municipios en favor del absolutismo. Con este hecho el Municipio peninsular cayó en franca decadencia, sin embargo, habría de florecer nuevamente en las tierras americanas cuya conquista se iniciaba en esos años.

A finales del siglo XV y principios del XVI, las tierras del Continente Americano se encontraban pobladas por diferentes tribus con culturas muy diversas. Siglos atrás en las regiones del centro de América había florecido la Cultura Maya cuyo esplendor dejó monumentales construcciones. Al sur del continente la cultura de los Incas aun conservaba su vigor y riqueza. Pero la civilización y cultura dominante en la meseta Central de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como Mexica o Azteca, cuya capital “Tenochtitlan” fue la ciudad más importante de toda la región.

La fundación de Tenochtitlan fue aproximadamente en 1325, se desarrolló en una isleta del lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron a un águila devorando una serpiente. De esos años y hasta 1519, el Imperio de los Mexicas o aztecas, se extendió de mar a mar. Por el norte limitaba con los grandes desiertos de lo que ahora es Nuevo México; al sur los límites eran con las tierras de la actual Guatemala. Fue a éste pueblo a quien le tocó protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezada por Hernán Cortés. Su organización de acuerdo a Muñoz y Ruiz Massieu, era la siguiente:

- ❖ En los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, cosa lógica ésta, si consideramos que como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división en dos clases: los vencedores y los vencidos. Por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los privilegiados se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios...y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas.<sup>65</sup>

La organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. La base de su organización económica y social se encontraba en la institución del Calpulli; al respecto los autores citados afirman que:

- ❖ Numerosos son los historiadores que hacen referencia al calpulli, aun cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyó una forma de

---

<sup>65</sup> Citado por Quintana Roldán, Carlos F., Op. Cit., p. 46.

organización mexicana, basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. Salvador Toscano, en su obra la Organización Social de los Aztecas, señala que el calpulli tiene una doble significación: barrio y linaje. Por un lado encierra la idea de lugar de asentamiento, de área, calpulli significa congregación de callis, casas [...] El calpulli es pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo valor está en “las tierras que poseen que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje [...] sus pedazos [...] señalados para ellos y sus descendientes”<sup>66</sup>

Cada Calpulli, a su vez contaba con una serie de autoridades internas. Su compleja organización, así como el hecho de contar con autoridades internas ha propiciado que autores de reconocida seriedad como Moisés Ochoa Campos afirmen que en ésta figura, encontramos un verdadero municipio natural de carácter agrario, ya que sus miembros explotaban la tierra en común. Pero Quintana

---

<sup>66</sup> Idem

Roldán opina, que de ninguna manera se le puede catalogar como Municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión, no obstante lo anterior, señala, “no podemos dejar de reconocer que ésta organización ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida el propio Municipio, sobre todo el de carácter rural.”<sup>67</sup>

Hernán Cortés fundó el primer municipio en la Villa Rica de La Veracruz, para políticamente desvincularse del gobernador de Cuba al inicio de la conquista del territorio que ahora es México, el segundo Municipio lo fundó en Tepeaca lo que ahora constituye el estado de Puebla. La ciudad de México–Tenochtitlán, tras un sitio de 75 días cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Posteriormente Hernán Cortés fundó el primer Ayuntamiento Metropolitano, en Coyoacan; los primeros libros del Cabildo se perdieron y los que aún se conservan comienzan con el acta del día 8

---

<sup>67</sup> Quintana Roldán, Carlos F., Op. Cit., p. 47.

de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el Ayuntamiento en la Nueva Ciudad de México. Una vez instalado el Ayuntamiento en la nueva capital (la ciudad de México fue capital del virreinato y se fundó como tal en 1535 con Antonio de Mendoza como primer virrey), las autoridades municipales se preocuparon por formar el plano o trazo de la ciudad y después procedió el Ayuntamiento a la distribución de los solares, facultad que al principio, había usado Hernán Cortés. Con estos hechos preservó la organización municipal que había en España.<sup>68</sup>

El régimen municipal indígena, en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español que se trasplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la Colonia. Así, Carlos I, mediante cédula de 6 de agosto de 1555 dispuso, que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles. Estas disposiciones, que en la realidad no siempre se cumplieron, sin embargo, gracias a ellas coexistieron en la Nueva España el municipio indígena y el español

---

<sup>68</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, edición decimosexta, Porrúa, México, 2002, p. 779.

hasta el siglo XVII, según sostiene Ochoa Campos, pues afirma que, en el siglo XVIII surgió el “municipio castizo” que era “regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas” y por “la influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos”.<sup>69</sup>

En 1808 en España, se produjeron los Tratados de Bayona, por medio de los cuales Carlos IV y su hijo Fernando VII renunciaron al trono de la corona española a favor de Napoleón. Burócratas y militares acataron la imposición pero el pueblo español inició una feroz resistencia y formó juntas regionales para organizar la defensa, las cuales, lograron consolidarse en una “Suprema” que, después de reconocer la igualdad de los reinos americanos, nombró una “Regencia” que decidió convocar a “Cortes” para discutir cómo se gobernaría el imperio en ausencia de Fernando VII. La convocatoria para elección de diputados de 1809 incluía por primera vez a las colonias de América con lo que los americanos participaban en la política imperial. Mientras tanto en México, a partir de 1808, se producen los primeros movimientos, que se inician con la llegada de

---

<sup>69</sup> El primer Municipio de esta índole fue el de Tlaxcala, donde en 1531 se fundó “paralelamente al gobierno indígena, el primer corregimiento español, encabezado inicialmente por un corregidor, luego por un alcalde mayor, y posteriormente por un gobernador, el que, con excepción de un corto periodo, rigió hasta la consumación de la Independencia en 1821”, citado por Burgoa Orihuela, Op. Cit., p. 911.

las noticias de la abdicación de los Monarcas Españoles a favor de Napoleón y culminan, con la destitución y aprisionamiento del virrey Iturrigaray, y de los principales líderes del Ayuntamiento.

Comienza a soplar entonces en la Nueva España, el viento de independencia, tanto cultural, político e ideológico, donde se desconoce a todo funcionario que viniera nombrado de España, ya que la renuncia de los reyes españoles fue forzada y no voluntaria y el ayuntamiento de México, enarbola el estandarte de la soberanía que, sustituye los mandatos Reales.<sup>70</sup>

Mientras la Nueva España se iba fragmentando por la acción de la guerra y en las diversas regiones se daba inicio al dominio de los jefes insurgentes o al de los realistas; en la península los españoles luchaban su propia guerra de independencia contra los franceses y las Cortes se reunían en la isla de León, frente a Cádiz, para organizar el gobierno. El espíritu dominante en las Cortes se calificó de “liberal”, término aplicado por primera vez en la historia, a los enemigos del absolutismo. Las Cortes instituyeron la libertad de prensa, la igualdad

---

<sup>70</sup> Salazar Colín, Clemente, “El Municipio a través de la historia”, en Régimen jurídico municipal en México, coord., Fernández Ruiz, Jorge, Porrúa, Facultad de Derecho/UNAM, México, 2003, p. 23.



de todos los habitantes del imperio y la abolición del tributo. Establecieron tres formas de representación ciudadana:

1. En las Cortes,
2. En la Diputación Provincial, un órgano regional y otro local,
3. En los Ayuntamientos Constitucionales, establecidos en todo poblado de 1000 habitantes.

La Constitución de Cádiz convirtió al imperio español en una monarquía constitucional que abolía el absolutismo. En la Nueva España el virrey Venegas la promulgó y juró en septiembre de 1812 y aunque estuvo vigente poco tiempo, ya que al volver Fernando VII restableció el absolutismo; sin embargo, en la Nueva España, tuvo el mérito de regular ampliamente al Municipio mexicano.

Dos capítulos que tendrán especial interés para Hispanoamérica y, en particular, para la Nueva España, son los consignados en el Título VI “Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos”, Capítulo I, “De los Ayuntamientos” en sus artículos del 309 al 323; y también el Capítulo II, “Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales”, artículos 324 y siguientes, que dieron

origen a las Diputaciones Provinciales, las que en buena medida fueron auxiliares para el desarrollo del autogobierno en América <sup>71</sup>.

A continuación transcribimos los preceptos que juzgamos más importantes en esta materia:<sup>72</sup>

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

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

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

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

---

<sup>71</sup> Moreno, Daniel, “las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812”, en Publicaciones de la Coordinación de Humanidades, Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, UNAM, México, 1964, p. 141.

<sup>72</sup> Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Constituciones Hispanoamericanas, Constitución Política de la Monarquía Española, publicada el 18-III-1812, [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02438387547132507754491/p0000001.htm#l\\_36\\_](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02438387547132507754491/p0000001.htm#l_36_)

Artículo 321. –Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero –La policía de salubridad y comodidad.

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

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

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

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

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

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

Artículo 326.- Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varíen este número como lo

crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11.

Artículo 335. –Tocará a estas diputaciones:

Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero. Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

Cuarto. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la solución de las Cortes, podrá la diputación con expreso asenso del jefe de la provincia usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y

las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

Sexto. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

Séptimo. Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Décimo. Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

Artículo 336. –Si alguna diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de ésta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda: durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes.

Refiriéndose a la Constitución de Cádiz, el Maestro **Ochoa Campos**, afirma:

“Tres meses tan solo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis reinstauró:

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

Introdujo innovaciones fundamentales:

1. La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado.

2. La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

1. El régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos al través de los Jefes Políticos.
2. La pérdida de la autonomía hacendaria municipal.”<sup>73</sup>

El restablecimiento de la Constitución de Cádiz en marzo de 1820 suprimió el virreinato y lo sustituyó por provincias gobernadas por Jefes Políticos Superiores de nombramiento real. *El capítulo I, introducía por primera vez el cargo de jefe político, que iba a encargarse de presidir los ayuntamientos. El diputado Castillo expuso que, si las Cortes representaban a la nación, los cabildos representaban a los pueblos y, en consecuencia, si la constitución había establecido la ausencia del rey en las cortes para dar libertad a los diputados, era lógico entender que la presencia de los jefes*

---

<sup>73</sup> Citado por Quintana Roldán, Carlos, Op. Cit., pp. 64, 65.

*políticos, que eran parte del poder ejecutivo, influiría de modo negativo en las decisiones de los ayuntamientos; el diputado Toreno respondió, que la presencia del jefe político (nombrado por el rey) era indispensable para que se respetara un principio básico, el de la soberanía nacional; para evitar el posible federalismo que podría surgir en caso de no admitir que los ayuntamientos eran solo subalternos del poder ejecutivo y, en consecuencia, debían estar controlados por el propio poder ejecutivo. En el capítulo II, el problema principal era la creación de una estructura jerárquica que fijaba entre el municipio y el gobierno central un organismo intermedio, superior en poder y atribuciones al municipio y bajo el control directo del gobierno, la Diputación Provincial. El problema del federalismo fue de nuevo el argumento a favor. El diputado Muñoz expresó:*

*“En hora buena que para mayor satisfacción de las Provincias sean sus vocales nombrados por éstas; pero siempre deberán obrar con absoluta dependencia del gobierno, pues de lo contrario serian unas corporaciones democráticas, incompatibles con el sistema monárquico [...]”.*



Así se aprobó, que el jefe político quedaba encargado de ejecutar los acuerdos tomados en los ayuntamientos, se le impedía influir en los regidores a la hora de tomar acuerdos en sus cabildos y se le permitía el voto, aunque solo para decidir en casos de empate.<sup>74</sup>

Constitucionalmente la diputación provincial era un cuerpo administrativo elegido en el lugar, y decisivamente controlado por dos funcionarios nombrados por el Rey. Apenas se habían organizado cuando Fernando VII abolió la Constitución el 4 de mayo de 1814 y restableció la administración colonial tradicional. En 1820 volvieron a instaurarse.

Con la Constitución de Cádiz se inició toda una importante corriente doctrinaria que ha repercutido enormemente en nuestras leyes posteriores, sobre todo en cuestiones relativas a los asuntos municipales, además de otras materias, como por ejemplo, los gobiernos estatales de la forma de Estado federal nacieron naturalmente de la institución de la diputación provincial, establecida en la Constitución de Cádiz de 1812.

---

<sup>74</sup> REPNE\_093\_250.pdf (application/pdf Object) – Mozilla Firefox, Ángeles Hijano Pérez, “Alcaldes Constitucionales y Jefes Políticos: Bases del Régimen Local en la primera etapa del constitucionalismo”, pp. 260, 264. [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_093\\_250.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_093_250.pdf)

## 2.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

Don Miguel Hidalgo y Costilla cura de la Parroquia de Dolores Hidalgo –uno de los cuarenta y seis municipios del Estado de Guanajuato– inició el movimiento armado la madrugada del 16 de septiembre de 1810. Capturado y muerto Hidalgo; Ignacio López Rayón quedó como jefe de los insurgentes e instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Gubernativa de América en agosto de 1811. La Junta influyó para que un núcleo de la primera insurgencia permaneciera unido. Su intento de promulgar la constitución redactada fracasó. Mientras la lucha se radicalizaba, Rayón insistía en que la soberanía residía en el rey y no dimanaba del pueblo. Este principio iba contra la convicción difundida por las revoluciones de Estados Unidos, la francesa, la misma Constitución de Cádiz afirmaba que la soberanía residía en la Nación. Cuando Morelos conoció el proyecto de constitución de Rayón rechazó mantener, por estrategia, la adhesión a Fernando VII y decidió reunir un Congreso. Lanzó su convocatoria para que los pueblos eligieran, hasta donde el estado de guerra lo permitiera, a los diputados. Morelos conjuntó esfuerzos de diversos

grupos que desde 1810 habían emprendido la guerra por la independencia. La inauguración del Congreso de Anáhuac tuvo lugar el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, ante el cual Morelos presentó un sentido discurso llamado los “Sentimientos de la Nación” que resumía su ideario político.<sup>75</sup> Y así, En medio de penalidades en un Congreso Constituyente itinerante, a causa de la persecución de las tropas del virrey Calleja; el 22 de octubre de 1814 en la ciudad de Apatzingán, se promulgó la primera Constitución de México, titulada:

“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”

Mejor conocida como Constitución de Apatzingán

“El Supremo Congreso Mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y substituir al despotismo de la monarquía de España un sistema de administración, que reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la Independencia, y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos; decreta la siguiente forma de gobierno, sancionando ante todas cosas, los principios tan

---

<sup>75</sup> Vázquez, Josefina Zoraida; Falcón, Romana; Meyer, Lorenzo, Historia de México, Santillana, 2ª., ed., México, 1999, pp. 68, 69.

sencillos como luminosos en que puede solamente cimentarse una constitución justa y saludable”.<sup>76</sup>

Aunque la Constitución de Apatzingán no pudo estar en vigor ni un sólo día, porque amenazaba los intereses de los españoles que aún dominaban al país establecía los derechos humanos de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley; seguridad; propiedad; libertad de palabra y de prensa; la inviolabilidad del domicilio; la religión católica como la única reconocida en el país así como la división de poderes en: ejecutivo, legislativo y judicial, considerando como órgano supremo al Congreso compuesto por 17 diputados de las provincias, con facultades legislativas, políticas y administrativas, entre las cuales estaba la de nombrar a los miembros del Gobierno (ejecutivo) que debía estar formado por tres personas, alternándose éstas en la Presidencia cada cuatro meses; y del Supremo Tribunal de Justicia (judicial) constituido por cinco personas. Para fines del sufragio instituía juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Se basaba en los principios de la Constitución de Cádiz, aunque un tanto modificados, pues, a diferencia de la española, la de Apatzingán

---

<sup>76</sup> Torre Villar, Ernesto de la, La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, Instituto de Investigaciones Históricas, Serie documental núm. 5, UNAM, 2ª., ed., México, 1978, p. 380.

preveía la instauración del régimen republicano de gobierno y no sólo defendía el principio de la soberanía popular, sino también el derecho del pueblo a cambiar al gobierno según su voluntad.

La Constitución de Apatzingán recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los "Sentimientos de la Nación", pero se inspiró más en el modelo liberal-democrático de las constituciones francesa, estadounidense y española, que en las ideas sociales y políticas de Morelos. Además de no proponer medidas para moderar la opulencia de los ricos y la indigencia de los pobres, punto central del pensamiento de Morelos. Al depositar el poder ejecutivo en tres personas en vez de una, la Constitución de 1814 propiciaba la anarquía del movimiento insurgente que Morelos había tratado de evitar, y limitaba su papel como líder revolucionario, entorpeciendo su acción militar y política.

Éste ordenamiento no contempló expresamente al Municipio, como tampoco lo hicieron antes "Los Sentimientos de la Nación", ni el "Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional" ambos escritos por Morelos.

En forma indirecta el “artículo 208 del Título II, “Forma de Gobierno”, Capítulo XVI, “De los Juzgados Inferiores”; toca aspectos municipales al señalar que:

“Artículo 208 –En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.”

El proceso emancipador americano y el de México en particular tienen un origen y un desarrollo general amplio y profundo. Se empieza a gestar en el momento mismo de la conquista, madura durante tres siglos de dominio español e irrumpe cuando las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas les fueron favorables, cuando se había logrado constituir espiritualmente una estructura nacional.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Torre Villar, Ernesto de la, Op. Cit., pp. 380-398.

## 2.3 CONSTITUCIÓN DE 1824

A partir del 30 de septiembre de 1812, en que la Constitución española se dio a conocer y se juró en México, empezaron a publicarse bandos con prevenciones para intentar ir adaptando las viejas instituciones y prácticas a las formas y lenguaje del nuevo sistema constitucional. La plaza, llamada hasta entonces plaza mayor, tomó el nombre de “Plaza de la Constitución”, según la inscripción correspondiente que se mandó poner en una lápida. La aduana, casa de moneda y rentas, dejaron de denominarse reales, como hasta entonces, y empezaron a llamarse nacionales. Las administraciones particulares de ciertos ramos de obras públicas, como el desagüe y otros, pasaron teóricamente a la diputación provincial.

Los cambios anteriores representaron sólo una transferencia de facultades de unos órganos a otros y variaciones de nombre. De ellos, la libertad de prensa y las elecciones para nombrar ayuntamientos, diputados provinciales y diputados a cortes, hubieran podido significar cambios profundos, históricos, de fondo; pero no se llevaron a cabo. Y los que se intentaron, fueron

inmediatamente suprimidos, derogados o permitidos en forma incompleta y por poco tiempo, volviéndose todo al estado de cosas que existían antes de ellos.

De las leyes expedidas por las cortes, la más importante sin duda fue la relativa a la libertad de imprenta, promulgada para “atender la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas.” Al mismo tiempo, se convocó a las asambleas populares para que nombraran electores que habrían de designar a los miembros de los ayuntamientos. Por bando, las elecciones primarias y secundarias se celebraron el domingo 29 de noviembre de 1812. Pero la celebración de éstas trajo como consecuencia la derogación de la libertad de prensa y la suspensión de las elecciones terciarias. Por lo que se refiere a las elecciones de los ayuntamientos así como de diputados provinciales, Venegas, “jefe político” por mandato constitucional y “virrey” de hecho (la constitución abolía el virreinato), decretó que las elecciones quedaran suspensas y que el antiguo ayuntamiento continuara hasta nueva orden. De éste modo, los electores no pudieron elegir a los miembros del nuevo órgano municipal constitucional. Y también



quedó sin efecto todo lo demás de la Constitución. Además, a través de las elecciones y la libertad de prensa, quedaron señaladas y marcadas las personas que las autoridades españolas debían tener por peligrosas y ser por lo mismo objeto de persecución. No olvidemos que México estaba en plena “revolución”, como se le llamaba a la guerra de independencia.

Félix Ma. Calleja quien, al suceder a Venegas y proclamar su nombramiento como “jefe político” y gobernador militar de México, contrajo el compromiso solemne de “poner a los mexicanos en entera posesión de los bienes que encerraba la Constitución de Cádiz, y ser el primero en observar celosamente sus preceptos”. Uno de los más preciados de dichos bienes era la libertad de prensa, sin embargo, nunca la puso en posesión de ningún mexicano. De los primeros pasos que dio para restablecer el orden constitucional, fue permitir que se llevara a cabo la última etapa de la elección para miembros de ayuntamientos y diputados provinciales. No obstante, muy pronto empezaron los choques entre la autoridad municipal y el jefe político de México Calleja, por cuanto

a los diversos entendimientos que dieron, al alcance de sus respectivas atribuciones.<sup>78</sup>

Fernando VII se oponía a los decretos y a la constitución de las Cortes de Cádiz, porque significaba el paso de un Estado absoluto a uno constitucional, pero también, tras decretar la constitución de un Estado nacional en el cual los territorios americanos se integraban como provincias gobernadas por Jefes Políticos Superiores, la Corona perdía no sólo su privilegio absoluto, sino ¡las rentas de todo el continente americano! Hasta la década de los veinte, la mayor parte del criollismo era autonomista, no independentista. Podía asumir una condición nacional española, pero a cambio de un autonomismo en América, lo que implicaba la descentralización política y las libertades económicas. Para lograr sus pretensiones, los americanos planteaban una división de la soberanía a tres niveles: la nacional representada en las Cortes; la provincial depositada en las diputaciones; y la municipal que residía en los ayuntamientos. Esta triple división de la soberanía combatida por los liberales peninsulares, se legitimaba en los procesos electorales.

---

<sup>78</sup> Raíces Históricas del Estado mexicano, página web, La Constitución de Cádiz en México-Mozilla Firefox, México, 2003, José Herrera Peña, [http://jherrerapena.tripod.com/bases/base7.html#\\_ftn16](http://jherrerapena.tripod.com/bases/base7.html#_ftn16)

Con estas propuestas, el autonomismo americano estaba planteando un Estado nacional no sólo con caracteres hispanos, sino también desde concepciones federales.

Los americanos depositaron toda la organización del Estado en la capacidad representativa y administrativa de las diputaciones provinciales como instituciones capaces de canalizar, administrar y recaudar las pretensiones y necesidades del criollismo de cada provincia. Esto provocó una doble reacción: por una parte el rey se opuso al federalismo, dado que los Estados que eran federales o confederados tenían la república como forma de gobierno, como eran los Estados Unidos de Norte América y Suiza. Pero además, “federalismo” era sinónimo en aquellos momentos, de democracia, asociada a elementos anárquicos de disolución del Estado. En segundo lugar, la propuesta federal de los americanos provocó una reacción cada vez más centralista entre los liberales peninsulares.

Mientras tanto en España, los liberales venían conspirando contra el absolutismo, pero no habían podido hacer una concertación para levantarse contra el régimen. En enero de 1820, el coronel Rafael de Riego aprovechó el descontento de las tropas

españolas a punto de embarcarse con rumbo a América, para pronunciarse por la Constitución de Cádiz. El movimiento pareció congelarse, pero Fernando VII terminó por jurar la Constitución y convocar la elección de diputados a Cortes.

Las noticias fueron fuente de inquietud y, sin duda, sentaron un ejemplo para los pronunciamientos en la Nueva España. El terreno era fértil. La mayoría criolla estaba convencida de la necesidad de autonomía total dentro del imperio, e incluso la alta jerarquía civil y eclesiástica que había sido reacia a ella ahora simpatizaba con la separación como medio para mantener sus privilegios que el radicalismo de las Cortes amenazaba con arrebatarles. Conspiraron en la Iglesia de la Profesa para impedir que se jurara la Constitución de Cádiz e invitaron a Agustín de Iturbide a sumarse a sus planes. Éstos se frustraron al jurarse una vez más la Constitución española, la cual, estuvo vigente durante el Trienio Liberal (1820-1823); pero entonces se multiplicaron las conspiraciones.

Agustín de Iturbide había perseguido insurgentes porque estaba en desacuerdo con los métodos de éstos, pero como criollo deseaba la autonomía. Vicente Guerrero aceptó que Iturbide

asumiera el supremo mando de las tropas unidas, que tomaron el nombre de Ejército Trigarante, proclamando el Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821.

Mientras tanto, los diputados mexicanos elegidos a Cortes defendieron el proyecto de autonomía dentro del Imperio y lograron que se nombrara como Jefe Político de Nueva España a don Juan O'Donojú un liberal formado en la logia masónica (su llegada a Veracruz fue celebrada por todos los masones de México) simpatizante de la causa americana que parecía estar de acuerdo con los planes de los autonomistas; desde su desembarco quedó enterado de que casi toda la Nueva España estaba con Agustín de Iturbide y consideró que lo único que podía salvar la situación era la liga del reino con la metrópoli a través de la casa reinante, por lo que en agosto de 1821 firmó los Tratados de Córdoba con Iturbide. Éstos reconocían la independencia del Imperio Mexicano como se llamaría en adelante y que se ofrecería la Corona a Fernando VII, o al que las Cortes del imperio designaran. Enseguida O'Donojú, avanzó a la ciudad de México para convencer al ejército realista que la ocupaba a capitular; finalmente, el 27 de septiembre de 1821 el

Ejército Trigarante, entró a la ciudad de México en diferentes rumbos, formando una columna al frente de la cual iba Agustín de Iturbide.

La satisfacción de la paz disimuló las grandes contradicciones de la unión de realistas e insurgentes, pues mientras los primeros se contentaban con la independencia y el constitucionalismo, los segundos ansiaban hacer realidad la igualdad y representatividad, anhelo que imposibilitaría darle vigencia a la promesa que había añadido Iturbide: la unión.

El Congreso Nacional inauguró el primer aniversario del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1822, al tiempo que llegaba una mala noticia: el desconocimiento de los Tratados de Córdoba por las cortes españolas, causa de una división entre iturbidistas y borbonistas. El 21 de julio se llevó a cabo la coronación de Iturbide con la pompa que permitía la escasez de recursos. Hubo desacuerdos entre el Congreso e Iturbide lo que culminó en que López de Santa Anna el 1º de febrero de 1823 proclamara el Plan de Casa Mata, que exigía la elección de un nuevo congreso. Finalmente la nulidad de la coronación de Iturbide, fue declarada por

el Congreso, quien negándose a convocar a nuevas elecciones, nombró un triunvirato como gobierno provisional, formado por Pedro Celestino Negrete, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo.

Suprimido el monarquismo, los diputados se dividieron en federalistas y centralistas. Los primeros apoyaban la soberanía de los estados con un gobierno nacional con facultades mínimas. Los centralistas apoyaban el establecimiento de un gobierno nacional fuerte que mantuviera la unión y fuera capaz de defender la independencia. La mayoría era federalista, por lo que en enero de 1824 se firmó un Acta Constitutiva que establecía a los Estados Unidos Mexicanos.

Después de largos debates, el 4 de octubre se juraba la Constitución de 1824, primera vigente de la nación independiente.

Los Estados Unidos Mexicanos, se declararon constituidos por 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal, con un gobierno federal y representativo, con división de poderes.

El ejecutivo quedó investido en un presidente y un vicepresidente electos por los congresos estatales por 4 años. El legislativo –el poder dominante– tendría dos cámaras: la de

Diputados, con representación proporcional de la población, y el Senado, formado por dos miembros de cada estado. Una Suprema Corte de justicia y los tribunales iban a constituir el poder judicial. El gobierno federal se sostendría mediante un contingente pagado por los estados y los impuestos a las importaciones cobrados en las aduanas. Su autoridad se extendía sobre el ejército, las relaciones exteriores, las relaciones entre los estados y el gobierno de los territorios. Los estados mantenían su soberanía en asuntos internos y tendrían una milicia cívica y fatalmente todo lo referente al aspecto municipal quedó considerado como asunto interno de cada entidad federativa. El federalismo era más radical que el norteamericano y mantenía la intolerancia religiosa.<sup>79</sup>

Desde luego que, el liberalismo entró a la Nueva España a través de la Constitución de Cádiz, la cual, consolidó el programa que se había fijado la ilustración absolutista borbona, pero inspirado en el constitucionalismo francés de 1791. En las Cortes de Cádiz, la mayoría de los diputados eran enemigos del absolutismo y se inclinaban por el goce de libertades y un gobierno representativo a

---

<sup>79</sup> Vázquez, Josefina Zoraida; Falcón, Romana; Meyer, Lorenzo, Op. Cit., pp. 71, 83.



la manera de la constitución francesa, así pues, decidieron mantener la monarquía, pero sin absolutismo, optando por un gobierno constitucional con división de poderes; y para consolidar el Imperio como nación intentaron centralizar la administración desde España. Se puede afirmar que éste antecedente fue la influencia decisiva en el primer liberalismo mexicano, al que se le sobrepusieron el republicanismo y el federalismo norteamericano.

Sin lugar a dudas, el federalismo mexicano tuvo su inspiración en el federalismo estadounidense de la Constitución de 1787, tal hecho se confiesa en la exposición de motivos de la Constitución Mexicana de 1824:

“La división de Estados, la instalación de sus respectivas legislaciones [...] podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan próspero principio, ni menos la de la invención original de las instituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del norte.”<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Citado por Durón Ruiz, Ramón; Acuña Ocejo, Gerardo, Op. Cit., p. 48.

La Constitución de 1824, sólo de manera indirecta se refirió al Municipio disponiendo que:

“Artículo 161. –Cada uno de los Estados tiene obligación:

1. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a ésta Constitución ni al acta constitutiva.”

Apoyadas en éste artículo, a partir de 1824 aparecieron las primeras Constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello las Jefaturas Políticas persistieron aún en esta nueva estructura federal.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Quintana Roldán, Carlos, Op. Cit., p. 66.

## 2.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

Realizadas las primeras elecciones presidenciales al amparo de la Constitución de 1824, resultó presidente Guadalupe Victoria y vicepresidente Nicolás Bravo. El ejército que se sintió con derecho a expresar la voluntad nacional a través de pronunciamientos y amenazas armadas contra el orden constitucional, se convirtió en un obstáculo para el funcionamiento del Estado mexicano, al igual que el faccionalismo<sup>82</sup> político que agudizaron dos logias masónicas. La escocesa había sido introducida en 1814 por oficiales militares españoles; y la yorquina, fundada en 1825 por un grupo de federalistas radicales; y por oficios del ministro norteamericano Joel R. Poinsett se afilió a la de Filadelfia. Ésta última ganó adeptos con su anti-hispanismo, que resultaría muy costoso al materializar las leyes de expulsión de españoles, junto a los que salieron importantes capitales del país. Uno de los primeros enfrentamientos masónicos

---

<sup>82</sup>**Facción:** Es una sección de un grupo más grande, de un partido o de un movimiento político. Éste término a menudo tiene una connotación peyorativa: así, cuando un gobierno quiere desprestigiar a un movimiento armado de carácter revolucionario lo califica como "facción" y a sus integrantes como facciosos. El propósito es minimizarlos en cuanto a su número y el interés muy particular que persiguen. Se llama faccionalismo a la competencia entre facciones por recursos escasos o poder. Diccionario Electoral 2006 CD – Mozilla Firefox, <http://diccionario.inep.org/F/FACCION.html>

recayó en dos exinsurgentes: Nicolás Bravo, quien era Gran Maestro de la logia Escocesa, y Vicente Guerrero, Gran Maestro de la Yorquina. Bravo se pronunció y fue sometido por Guerrero. El faccionalismo político, impidió que el país pasara la prueba de una primera sucesión presidencial legal. En 1828 los congresos estatales dieron la mayoría para la presidencia, a Manuel Gómez Pedraza; en segundo lugar quedó Vicente Guerrero, quien ocuparía la vicepresidencia; pero el oportunista Santa Anna y Lorenzo de Zavala desconocieron el resultado, con armas y un motín en la capital que el populacho aprovechó, para saquear casas y las tiendas de lujo, que albergaba el Parián. Esto atemorizó a gran parte de la población y obligó a Gómez Pedraza a huir. Después el Congreso, sin facultades constitucionales, reconoció a Guerrero como presidente y a Anastasio Bustamante como vicepresidente.

Santa Anna, político y militar fue el noveno presidente del país y repitió el cargo diez veces más. A lo largo de su larga carrera política se unió en distintas ocasiones a realistas, insurgentes, monárquicos, liberales y conservadores. Se dice que Estados Unidos había querido, desde sus inicios como nación, extenderse hasta la costa del Pacífico;

y en 1846 inició una guerra contra México para despojar a nuestro país de los territorios que lo separaban de esa meta. Tras perder la guerra en 1848, México y el gobierno de Santa Anna firmaron el **Tratado de Guadalupe Hidalgo**, el cual estipula que México perdió casi la mitad de su territorio, que comprende la totalidad de lo que hoy son los Estados de California, Arizona, Nevada, Utah, Colorado, Nuevo México, Wyoming y Texas. Pero eso no fue todo, también durante esa guerra una expedición de mormones, al mando de Philip St. George Cooke, había encontrado una ruta muy fácil hacia California, situada aún más al sur que la que sería establecida por el tratado de Guadalupe, siguiendo el río San Pedro, el Santa Cruz, pasando por Tucson, continuando hasta su confluencia con el Gila y de allí hasta el río Colorado y California. El hallazgo de la ruta hizo pensar a Estados Unidos que se podría aprovechar para construir una vía ferroviaria transcontinental, con la ventaja de que no quedaría bloqueada por las nieves de invierno, como ocurría con otras rutas situadas más al norte. De esta manera, en 1854 los Estados Unidos, a través del **Tratado de la Mesilla**, obligaron a México y a Santa Anna, a venderles la porción de terreno de la ruta de Cooke.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Gobierno Municipal de Nogales, Sonora, México, <http://www.municipiodenogales.org/tratados.htm> .

El movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó en 1854 con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, trajo como consecuencia que en 1855 el militar huyera del país saliendo del gobierno para siempre; éste hecho enfrentó a los partidarios de dos proyectos de nación: los liberales con una república federal, representativa, popular y secular y los centralistas con una monarquía católica. Finalmente se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada y jurada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y el presidente sustituto Ignacio Comonfort. La Constitución de 1857, fue elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros en 1867; y permaneció en vigor hasta 1917. En varios de sus preceptos alude la Carta Constitucional a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados.

Los artículos de la Constitución de 1857 alusivos al Municipio son los siguientes:<sup>84</sup>

Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

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

Artículo 72.- El congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Artículo 109.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

---

<sup>84</sup> Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Constituciones Hispanoamericanas, Constitución de 1857, publicada el 5-II-1857, [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#I\\_1\\_](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#I_1_)

Artículo 117.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Como puede apreciarse el artículo 109 de ésta Constitución de 1857, es el antecedente del actual 115 en materia municipal, la figura constitucional del municipio libre nació mediante las reformas que le hiciera Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914, de la siguiente manera:

**Artículo único. –Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 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 Ayuntamientos de elección popular 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.”

“Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un periodo mayor a seis años.”

Por otro lado, al artículo 117 (precedente del actual artículo 124), se le debe que los asuntos municipales se regularan como cuestión netamente local de los Estados.<sup>85</sup>

La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el período de vigencia formal de la Constitución de 1857 demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corroboró durante el gobierno del general Porfirio Díaz, de quien los jefes políticos y demás funcionarios municipales, no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos. Si una de las lacras del porfiriato fue la existencia de las mencionadas jefaturas políticas –que se posibilitaron jurídicamente gracias al antecedente gaditano en que

---

<sup>85</sup> Quintana Roldán, Carlos, Op. Cit., pp. 69, 85.

incurrió la Constitución de 1857– era lógico y fácticamente necesario que su abolición y la restauración del régimen municipal fueran los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución mexicana de 1910.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 918.

## **2.5 EL MUNICIPIO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917**

El gobierno inaugurado por Porfirio Díaz en 1876, construyó su obra sobre los cimientos de la República Restaurada (1867-1876). La principal meta de Díaz al tomar la presidencia fue consolidar la paz y la estabilidad que tanta falta hacían al país, lo cual no significa que éste régimen haya sido una mera dictadura militar.

Al ejército lo hizo relativamente pequeño y poco poderoso y a los generales y caudillos que podían levantar alguna región, les impuso uno de los más viejos trucos políticos, el cambio de lealtad por ventajas económicas y cierta autonomía en sus regiones. En muchos rincones, las consecuencias fueron trágicas porque debilitaron a los pueblos e hicieron que muchos campesinos acabaran como peones de hacienda, desocupados y bandoleros. Aunque las rebeliones de gran magnitud fueron escaseando, la “tenaz resistencia” de los pueblos fue muy frecuente.

En 1910 los profundos desajustes en la sociedad, la miseria y la falta de esperanza de miles de mexicanos, así como el anquilosamiento de la vida política, condujeron a una profunda revolución que anhelaba construir un país más democrático y justo.

Para comprender el desarrollo de la asamblea constituyente que se celebró en la ciudad de Querétaro, al final del año de 1916 y a principios de 1917, es conveniente hacer referencia a un antecedente que desde el punto de vista estrictamente político, fue el movimiento de mayor importancia, me refiero a la campaña de Francisco I. Madero, quien no solamente se preocupó de organizar un partido político, el “Anti-reeleccionista”, sino que publicó un libro que produjo una verdadera conmoción en la conciencia cívica de los mexicanos: “La Sucesión Presidencial de 1910”. Luego realizó una gira, ya como candidato presidencial por toda la República, para finalmente lanzar el Plan de San Luís Potosí, que fechó en esa ciudad el 5 de octubre de 1910. En él propugnaba la no reelección del presidente de la República, gobernadores y presidentes municipales; al mismo tiempo que la plenitud del sufragio efectivo. Defendía la restitución de los terrenos a los pequeños propietarios que fueron despojados a

consecuencia de las leyes de colonización y baldíos, también invitaba a la lucha armada contra el gobierno porfirista. Sabido es que éste movimiento fue el que derribó a la prolongada dictadura.<sup>87</sup>

La sesión inaugural de los trabajos del Congreso Constituyente se celebró por la tarde del primero de diciembre de 1916. El presidente del Congreso hizo la declaración de apertura del mismo. A continuación el primer jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, Venustiano Carranza, pronuncia un discurso y entrega al Congreso su proyecto de Constitución, leyó su informe, y entre otras afirmaciones apuntó la necesidad de que el Municipio fuera independiente, aunque no precisó la forma de hacerlo.

En los debates sobre la vida municipal centraron su atención en las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de los jefes políticos, determinaron, que se pensara en la eliminación de éstos y en cambio se diera autonomía al municipio y se le dotara de fuerza política. El 24 de enero de 1917 se dio lectura al dictamen de

---

<sup>87</sup> Moreno, Daniel, El Congreso Constituyente de 1916 – 1917, UNAM Coordinación de Humanidades, Edición conmemorativa de la Constitución de 1917, México, 1967, p. 8.

varios artículos, desde el 115 hasta el 122. Al ponerse a discusión la primera fracción del 115, no se provoca ningún debate por lo que se reserva para su votación.

Contra la fracción segunda habla el profesor Rodríguez González, por la libertad que se les da a los ayuntamientos para manejar su hacienda. Sale en defensa del dictamen Heriberto Jara y expresa que: No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, lo mismo cuando se trata de las personas, como de los pueblos.

“Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados, la sanción de los impuestos ha sido hecha por los gobiernos de los referidos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes.”

En el propio artículo otras fracciones se refieren a la integración de las legislaturas de los Estados, lo que también provoca discusiones. Nuevamente será la intervención de Múgica la que tenga especial relieve; lo que hace en defensa del dictamen. El final del artículo también provoca discusiones, porque estableció que para ser gobernador de un Estado, el único requisito era ser ciudadano mexicano por nacimiento. Las principales objeciones parten del recuerdo de la dictadura porfirista, en la que varios gobernadores llegaron al cargo sin tener el menor arraigo en la entidad que gobernaban.<sup>88</sup>

### **Texto Constituyente de 1917:**

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

- I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no

---

<sup>88</sup> Moreno, Daniel, El Congreso Constituyente de 1916 – 1917, Op. Cit., p. 54.

habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

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

Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.



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

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

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

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup>Juan Manuel Rodríguez Valadez, El municipio mexicano y evolución del Artículo 115 constitucional, p. 35. SCJN [www.prodigyweb.net.mx/sindmpalzac/leyes\\_reglam/SCJN%20evol%20art%20115%20Const.doc](http://www.prodigyweb.net.mx/sindmpalzac/leyes_reglam/SCJN%20evol%20art%20115%20Const.doc) evol art 115 Const (Read-Only) [Compatibilite Mode] – Microsoft Word.

La forma definitiva en que fue aprobado el artículo 115, en lo que se refiere a los municipios, constituyó sin duda un adelanto político. Sin embargo, los congresistas de Querétaro no establecieron las medidas necesarias para lograr la autonomía municipal que tanto ambicionaban. Les faltó establecer las bases para lograr lo que uno de sus defensores proponía, la libertad económica del municipio.

## **2.6 CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO EN EL ACTUAL**

### **ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

De forma novedosa la Constitución Federal de 1917 contempló un apartado normativo para el municipio en el artículo 115 de la Ley Suprema. El citado artículo, ha tenido once reformas o adiciones, de las cuales se deben resaltar cuando menos dos de ellas, como son las publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 y del 23 de diciembre de 1999, que junto a las reformas y adiciones que el 31 de diciembre de 1994 –durante el mandato del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León– se hicieron al artículo 105 de la propia Ley Suprema, nos dan los principales perfiles jurídico-constitucionales de nuestro actual Municipio.

Formalmente, las controversias constitucionales pueden definirse como los conflictos de carácter jurídico que pueden surgir entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que forman parte del mismo orden, así como entre órganos que pertenecen a órdenes distintos. La resolución de dichas controversias corresponde de

manera directa y exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución federal.<sup>90</sup> Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, define a las controversias constitucionales como:

“Juicios que se promueven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o niveles de gobierno, y lo que en ellas se resuelve es si alguno de ellos afecta a otro en su esfera competencial, contraviniendo con ello la Constitución Federal”.

La fracción I del artículo 105 constitucional regula esencialmente tres tipos de conflictos:

- 1 Entre niveles de gobierno, por ejemplo, entre la Federación y un Municipio
- 2 Entre poderes y órganos del mismo orden, por ejemplo, entre el Congreso y el Ejecutivo de un estado

---

<sup>90</sup>Fix-Fierro, Héctor, “Controversias Constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político”, en “De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el Gobierno local en México”, coord., Jacqueline Martínez Uriarte, Alberto Díaz Cayeros, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 151.

- 3 Entre entidades del mismo nivel, por ejemplo, entre dos estados o entre dos municipios de estados diferentes

Las controversias constitucionales son consecuencia del orden federal y de la división de poderes; no se les denomina así porque impliquen siempre cuestiones estrictamente constitucionales, su objeto pueden ser actos y disposiciones generales por lo que su marco de resolución no necesariamente será la Constitución federal, sino que pueden referirse también a cuestiones jurídicas ordinarias, como por ejemplo, el cumplimiento de un convenio.

La reforma constitucional de 1995 estableció, en la fracción I del artículo 105, una nueva reglamentación de las controversias constitucionales dentro de las cuales se incluyó expresamente a los municipios y se especifican los supuestos en que éstos pueden ser parte de las controversias:

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 constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 constitucional, se susciten entre:

- b) La Federación y un Municipio;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.<sup>91</sup>

Éste nuevo artículo 105 de la Constitución General de la República, es el punto nodal<sup>92</sup> del reconocimiento al Municipio como entidad política capaz de recurrir a una defensa jurisdiccional por afectaciones que reciba de otros órdenes de gobierno y sus respectivas autoridades.

Esta reforma reivindica al Municipio mexicano como instancia política, y aunque la reforma no externe que el Municipio es en sí mismo un poder político, depositario de la soberanía popular, sin embargo, le es reconocida una circunscripción y un espacio

---

<sup>91</sup> Página de consulta por palabra de Leyes Federales Mozilla – Firefox, Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualizada al 06 de mayo de 2008, artículo 105 Constitucional. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/LstArts.asp?nOpt=0&nQuePag=13>

<sup>92</sup> **Punto nodal**: se entiende el punto por el que cualquier rayo de luz que pasa no sufre ninguna desviación. Los dos puntos nodales objeto e imagen se encuentran localizados en la cara posterior del cristalino para fines prácticos se confunden. Significado de Palabras más Utilizadas en una Óptica, <http://www.itforcegt.org/200011046/SIGNIFICADO%20DE%20PALABRAS.htm>

competencial que le es propio y que es garantizado y protegido por la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, erigida en Tribunal Constitucional.

## 2.6.1 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Toda persona jurídica está constituida por un elemento material: conjunto de personas o bienes y con un elemento formal: reconocimiento legal o jurídico de su condición de sujeto de derecho.

Se entiende por personalidad jurídica aquella por la que se reconoce a una persona, entidad, asociación o empresa capacidad suficiente para contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad jurídica, frente a sí mismos y frente a terceros.<sup>93</sup>

En el campo de las ciencias jurídicas existe una ficción legal en relación a la personalidad jurídica de las personas físicas y colectivas (morales o corporativas), así lo señala Tamayo y Salmorán “los juristas normalmente se refieren a una entidad dotada de existencia jurídica susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas”.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Wikipedia La Enciclopedia libre, esta página fue modificada por última vez el 5-II-08, Personalidad Jurídica, [http://es.wikipedia.org/wiki/Personalidad\\_jur%C3%ADdica](http://es.wikipedia.org/wiki/Personalidad_jur%C3%ADdica)

<sup>94</sup><http://books.google.com/books?id=tYHniUNhEx0C&pg=PA109&lpg=PA109&dq=personalidad+juridica+del+municipio&source=web&ots=Trc vOjniJ3&sig=a8F35yXZt4EL1Ts0OjHssjsHIZY#PPA108,M1>, citado por: Moreno Plata, Miguel, La reorganización territorial del Ayuntamiento rural, México, 2001 p. 108.



Refiriéndose a la personalidad jurídica de la Federación y municipios, Acosta Romero sostiene que:

“Los autores reconocen casi unánimemente que existen dos personas jurídicas colectivas respecto de las cuales no se puede hablar de ficción sino que son una realidad, ellas son: el Estado y el Municipio. El primero existe social, ontológica<sup>95</sup> y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos aun cuando con diferencias específicas”.<sup>96</sup>

Uno de los grandes aportes de los Constituyentes de 1916-1917 fue sin duda el relativo al establecimiento del Municipio Libre como base de la administración política y municipal de los Estados. La segunda comisión de Constitución presentó a los asambleístas, tres reglas medulares para la conformación del artículo 115:

- ✓ La primera era la relativa a la independencia de los ayuntamientos;
- ✓ La segunda a la formación de la hacienda municipal y
- ✓ La tercera al otorgamiento de personalidad jurídica.

---

<sup>95</sup> Se entiende por **ontología**, el tratado del ser en general, común tanto a Dios como a las criaturas, al ser espiritual y al material. Estudia lo que es, en tanto que es y existe: qué es, cómo es y cómo es posible.

<sup>96</sup> Citado por Moreno Plata, Miguel, Op. Cit., p. 108.

La comisión de Constitución consideró oportuno que los municipios obtuvieran su personalidad jurídica a fin de que pudieran contratar, adquirir y defenderse. En otras palabras, el derecho le otorga personalidad jurídica al Municipio para que pueda adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza.<sup>97</sup>

Por su parte el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, sostiene que la expresión “los municipios **serán investidos** de personalidad jurídica”, debe de interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que los Municipios, tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución Federal, sin que tal personalidad se la atribuya a posteriori la legislación particular en cada Estado, como podría inferirse de los vocablos “serán investidos”.<sup>98</sup>

Con la reforma de 1983, en el párrafo primero de la fracción II se estableció que: “Los municipios **estarán investidos** de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley”. Éste párrafo sufrió una modificación de verbo, pues el anterior era “serán” y fue sustituido por el de “estarán”. Lo apuntado por el maestro Burgoa era

---

<sup>97</sup> Castillo Carrasco, Salvador, La reforma financiera como capítulo de la refundación del Estado Mexicano. El Municipio como base del Estado, Colección Tópicos Fiscales, Tax Editores Unidos, México 2001, p. 36.

<sup>98</sup> Burgoa Orihuela, Op. Cit., p. 901

correcto; de ésta manera, con la reforma se da pauta para que su sentido imperativo sea actual, contemporáneo, y no se dé pie a ninguna duda.

Es por ello tan importante la reforma de 1995, en donde la Constitución incluyó en la fracción I del artículo 105 expresamente a los Municipios y –como ya se explicó– especificó los supuestos en que éstos pueden ser parte de las Controversias Constitucionales, ésta medida da certeza a la personalidad jurídica del Municipio ya que hasta 1990 no se admitió la posibilidad de que los municipios pudieran recurrir a las controversias constitucionales, porque se juzgó que no podían considerarse como “poderes” de un mismo Estado; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación apoyando su criterio en la reforma de 1983 al artículo 115 permitió que los municipios las promovieran, así lo demuestra la siguiente Controversia Constitucional 1/93,<sup>99</sup> promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del Gobernador de la propia Entidad Federativa,

---

<sup>99</sup> Biblioteca Jurídica Virtual, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 85, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/el/el16.htm>

la cual fue aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de agosto de 1994:

Inicialmente, las autoridades municipales acudieron al juicio de amparo, pero el Tribunal Judicial lo consideró improcedente, porque el Municipio de Delicias, Chihuahua, no presentó su demanda en defensa de derechos privados, sino como entidad pública, reclamando actos del gobernador que lesionan derechos públicos. Como sabemos el juicio de amparo se ha consagrado como la institución jurídica mexicana por excelencia para proteger y garantizar todos los derechos del gobernado, desde que fue creado por el ilustre jurista Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá; así lo disponen los artículos 103 y 107 constitucionales y el Municipio como persona moral de derecho público no goza de tales garantías. Algunos municipios habían recurrido al amparo pero culminaron en sobreseimiento, porque es característica de éste medio de control que sólo puede ser interpuesto por el gobernado, nunca por la autoridad. Ante la improcedencia del amparo, decidieron promover controversia constitucional en los términos del artículo 105 de la Constitución, aunque éste no había sido reformado todavía. Seguido el procedimiento de ley, el Tribunal Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró infundada la excepción de falta de legitimación; y en cuanto a la relativa a que el Municipio no constituye un poder, y que, por ende, no se surte en la especie la hipótesis prevista en el artículo 105 constitucional, el Pleno de ése tribunal estimó –con apoyo en el precedente de fecha siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, del amparo en revisión número 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra actos de la Legislatura de ése Estado y otras autoridades– que el Municipio constituye un poder, pues ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y el artículo 115 Constitucional reconoce al Municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al Ayuntamiento. A partir de las reformas de 1983 debe ser considerado como un poder, aunque desde luego diferente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En éste orden de ideas, es importante señalar que en nuestro sistema legal, la personalidad jurídica de la Federación, Estados y Municipios está reconocida expresamente por diversos preceptos de la carta magna.

De esta manera tenemos que los artículos 39 y 40 Constitucionales, al establecer que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución, están admitiendo expresamente la personalidad jurídica de la Federación y los Estados, y de manera implícita la del Municipio.

Asimismo, la personalidad jurídica del municipio mexicano está prevista expresamente en el artículo 115 Constitucional en su fracción II al establecer que: “los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica”. En este sentido es importante señalar que el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal contempla expresamente al Municipio dentro de las personas morales:

ARTICULO 25.- Son personas morales:

- I.- La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
- II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley. [...]

Sobre el particular Aragón Salcido, nos comenta que: “El Municipio es una persona jurídica de derecho público regulado desde nuestro Documento Jurídico Fundamental y considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados”.<sup>100</sup>

Una atribución muy significativa para los municipios, que se establece en el segundo párrafo de la misma fracción II, es que pueden expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Se debe remarcar que ésta facultad debe acatar con total apego, las bases normativas que dicten las legislaturas de los Estados, las cuales regularán las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública. Como se puede observar en las líneas anteriores, ¡sí! existe una supeditación del Municipio a la legislatura del Estado al cual pertenece, por tal motivo el Ayuntamiento al crear, aprobar y expedir una disposición reglamentaria municipal, técnicamente no constituye un proceso

---

<sup>100</sup> Citado por Moreno Plata, Miguel, Op. Cit., p. 109.

legislativo, debido a que no es realizado por un Poder Legislativo toda vez que el Ayuntamiento carece de él.

Los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una Ley; sólo son reglamentos ordinarios que norman por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal.

De las anteriores consideraciones podemos concluir diciendo que el Municipio, es una persona de derecho público ubicado en un territorio determinado, dentro del cual se asienta una población. Es considerado una entidad político-administrativa y regulado por un orden jurídico, el cual, lo reconoce como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas y cuya finalidad, es la administración de sus propios recursos y la satisfacción de los intereses vecinales de su comunidad; pero depende en mayor o menor medida del Estado local. Y además tanto la doctrina como el derecho positivo mexicano coinciden en avalar la personalidad jurídica del Municipio, con lo cual se reconoce a éste como un orden de gobierno y como parte integrante de la estructura organizacional y funcional del Estado mexicano.



## 2.6.2 AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO

Con el término autonomía se pueden entender varias cosas:

- La autonomía es un concepto de la filosofía y la psicología evolutiva que expresa la capacidad para darse normas a uno mismo sin influencia de presiones externas o internas. Se opone a heteronomía, o sea, la voluntad no determinada por la razón del sujeto, sino por algo ajeno a ella.
- La palabra autonomía se usa como un sinónimo de autogobierno.
- Sinónimo de auto-organización o de auto-determinación.
- El autonomismo; movimiento autónomo o autonomista, es una corriente política dentro del anti-capitalismo, surgida desde la izquierda y es en algunos casos parte de las interpretaciones de un marxismo libertario, que promueve un desenvolvimiento democrático y socializante del poder político, la democracia participativa.

- Autonomía obrera, es un concepto político de la corriente ideológica llamada autonomismo.
- La autonomía es también un término perteneciente al ámbito del Derecho.
- En España, es una división político-administrativa llamada Comunidad Autónoma. Una comunidad autónoma es una entidad territorial que está dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes. La estructura de España en comunidades autónomas se recoge en su Constitución de 1978.
- Es la capacidad de valerse por sí mismo. Usado tanto para personas (relacionado con la discapacidad) como para instrumentos y máquinas.
- En el ámbito de la técnica ésta capacidad es el tiempo que un dispositivo con una fuente de alimentación independiente puede permanecer en activo, hasta el agotamiento de la fuente de alimentación. Así, un dispositivo eléctrico, como una linterna,

tendrá una autonomía de horas, en función de la capacidad de sus baterías.

El maestro Burgoa dice que: las notas peculiares del Municipio son la autonomía y la autarquía, para él la “autonomía municipal” se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos; mientras que la “autarquía”, se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad. Los objetivos autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía, no podrían lograrse sin una organización, es decir, un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su respectiva competencia, ejerzan las funciones públicas tendientes a la consecución de unos y otras.<sup>101</sup>

¿Qué se entiende por autarquía y qué se entiende por autonomía?

---

<sup>101</sup> Burgoa Orihuela, Op. Cit., p. 907.

“Autarquía o Autarcía, del griego autárkeia o autosuficiencia, es un concepto con el que se conocen formas de organización que parten del principio de autosuficiencia económica y política, en su mayoría son organizaciones dirigidas verticalmente y tendientes al ostracismo (aislamiento).”

La autarquía significa que un ente u organismo determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo, de acuerdo a una norma que le es impuesta.

Los aspectos que caracterizan a un ente autárquico son:

- ❖ Tiene personalidad jurídica propia.
- ❖ Cuenta con una asignación legal de recursos.
- ❖ Su patrimonio es estatal.
- ❖ Tiene capacidad de administrarse a sí mismo.
- ❖ Está sometido al control estatal.
- ❖ Es creado por el Estado. Es decir que un municipio autárquico es una mera creación legal del Estado, que sólo ejerce las atribuciones concedidas por éste.

Hasta 1994 los constitucionalistas argentinos se planteaban como problema a dilucidar si las municipalidades son autárquicas o autónomas. A partir de 1957, las provincias argentinas comenzaron a reconocer en sus Constituciones expresamente a los municipios su autonomía e incluso su facultad constituyente para darse sus propias cartas orgánicas. Para ilustrar con un ejemplo: la sentencia del 21 de marzo de 1989 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación –Caso Rivademar– sostuvo la autonomía municipal, fundando tal criterio en las siguientes razones:

1. El origen constitucional de los municipios.
2. La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en entidades autárquicas.
3. La imposibilidad de la supresión de los municipios.
4. El carácter de persona jurídica de derecho público y de carácter necesario del municipio establecido por el art. 33 del Código Civil, frente al carácter contingente (insuficiencia radical para empezar a ser y seguir siendo) de las entidades autárquicas.

5. El alcance de las resoluciones municipales que comprende a todos los habitantes de su circunscripción.
6. La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios.
7. La elección popular de sus autoridades.

Este fallo y los reconocimientos de las constituciones provinciales fueron recogidos en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que consagró la autonomía de los municipios argentinos.

Con “**autonomía**”, nos referimos no sólo a aquella capacidad de administrarse a sí mismo, sino también a la facultad que tiene para dictarse sus propias normas por las que ha de regirse, además de gobernarse por autoridades elegidas por él mismo, todo dentro del marco de su competencia territorial y material. En otras palabras, el nivel de gobierno que la posee puede auto-gobernarse, auto-administrarse y dictar sus propias normas.

Cuando hablamos de Autonomía Municipal, debemos distinguir dos grados o tipos de autonomía: una absoluta y otra relativa.

La **autonomía es absoluta** cuando el municipio tiene la posibilidad de darse su propia ley fundamental (Carta orgánica), hablamos aquí de una autonomía institucional.

Los municipios con **autonomía relativa** no tienen la facultad de darse su propia ley; éstos sólo poseen:

- 1) Autonomía política (posibilidad de darse organización y gobierno),
- 2) Autonomía administrativa (prestación de servicios públicos y demás actos administrativos), y
- 3) Autonomía financiera (libre creación, recaudación e inversión de las rentas).

En consecuencia y en base a todo el razonamiento anterior las diferencias entre la autonomía y la autarquía se comparan en el siguiente cuadro:

AUTONOMÍA	AUTARQUÍA
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Darse sus propias normas</li> <li>✓ Elegir sus autoridades</li> <li>✓ Auto-administración</li> <li>✓ Auto-financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Auto-administración en base a normas generales que son dictadas por el o los niveles superiores.</li> </ul>
<p>En los municipios autónomos, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino que le ha sido reconocida por el Poder Constituyente.</p>	<p>La esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado Provincial (entidad federativa). Si bien las atribuciones delegadas al Municipio pueden ser sumamente amplias, en cualquier momento, se puede plantear una avocación,<sup>102</sup> total o parcial de esas potestades, por parte de la misma autoridad otorgante. Esto quiere decir que la autoridad provincial podría quitar las mismas atribuciones, que en su momento otorgó.</p>

La autonomía municipal en el derecho Mexicano es relativa y se encuentra contenida en el artículo 115 de la Ley Suprema de la Unión, dicho precepto en su texto jamás utiliza el término de “autonomía”, sin

<sup>102</sup> **La avocación**, es una técnica del Derecho administrativo, utilizada en la organización de la Administración pública para la traslación del ejercicio de la competencia para resolver en un asunto concreto, desde un órgano jerárquicamente inferior hacia otro que sea superior. En ésta figura, un órgano jerárquicamente superior es quien decide asumir tal ejercicio de competencia, quitándosele al órgano titular e inferior, destacando además que la eficacia de la técnica sólo se produce entre los órganos de una misma Administración.



embargo, habla del “Municipio Libre”, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía. La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, los siguientes:

- **Autonomía Política:** es la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- **Autonomía Administrativa:** es la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.
- **Autonomía Financiera:** es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda. Sin suficiencia económica,

habrá carencias administrativas e inestabilidad política, de allí su importancia y trascendencia.<sup>103</sup>

Ahora veamos el tratamiento que la Constitución Mexicana da a la autonomía de sus Municipios.

La **AUTONOMÍA POLÍTICA** se fundamenta en la fracción primera del artículo 115 y una de sus manifestaciones es la libertad que tiene el Municipio mexicano para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento, titular de la administración municipal. Destaca ésta fracción la decisión política de que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado, debido seguramente al mal recuerdo histórico de los jefes políticos que existían en la Constitución de 1857. Establece también ésta fracción, el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales y el hecho de que quienes estén ocupando esos cargos no podrán ser electos para el período inmediato siguiente.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, en la reforma de 1983 se estableció en la

---

<sup>103</sup> Quintana Roldán, Carlos, Op. Cit., p. 195.

fracción primera del artículo 115, un procedimiento general, estricto y claro, al que deberá sujetarse la legislatura local para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, el cual consiste, fundamentalmente, en que sólo la legislatura local, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrá hacerlo y únicamente por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; pero se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso Local declare desaparecido el ayuntamiento, entrarán en funciones los suplentes si es el caso, de no ser así la legislatura local designará a los vecinos que integrarán los Concejos Municipales para concluir el período respectivo. Destaca también la modificación que la reforma de 1983 introdujo a todos los municipios del país, al generalizar el principio de representación proporcional en la elección de cada Ayuntamiento municipal, como lo dice el primer párrafo de la fracción octava de nuestro artículo en estudio.

Cuando era presidente Ernesto Zedillo se dio la décima reforma al artículo 115 Constitucional, esta reforma tuvo una característica importante ya que a diferencia de las anteriores, no fue producto de la iniciativa del Ejecutivo Federal sino de los Diputados del Congreso de la Unión.

Las iniciativas –un total de nueve– se fueron presentando por parte de las distintas fracciones parlamentarias entre octubre de 1997 y mayo de 1999 las cuales, fueron debidamente analizadas y discutidas hasta lograr un consenso en el contenido de la reforma, la cual, fue presentada al Pleno a través de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en la sesión del 13 de junio de 1999 y fue aprobada.

Las reformas al artículo 115 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, consolidaron las bases de derecho positivo que reconocen la autonomía política del municipio, pues se le reconoce el carácter de ámbito de gobierno y al Ayuntamiento el de órgano de gobierno.

Hoy el municipio mexicano goza de un reconocimiento expreso como ámbito de gobierno gracias a que dicha reforma, suplió la

palabra “administrar” por la de “gobernar”, para dejar claro que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno del Municipio. La fracción I del citado artículo señalaba: “cada municipio será **administrado** por un Ayuntamiento...”; merced a la reforma de 1999 se indica: “cada Municipio será **gobernado** por un Ayuntamiento...”.

El legislador al realizar la modificación de la palabra administrar por la de gobernar trató de superar la concepción administrativa del municipio como órgano de descentralización territorial del Estado mexicano, para convertirlo en una entidad de gobierno cada vez más autónoma. Las demás características que se contemplan en el artículo se pueden clasificar en los siguientes apartados:

- La inserción del municipio a un esquema republicano, representativo y popular;
- Es la base de la división territorial de los Estados;
- Es la base de la organización política de los Estados;
- Es la base de la organización administrativa de los Estados;
- Es explícitamente libre; y
- Es implícitamente autónomo

Por todas esas características y por los elementos que lo conforman, podemos decir que el municipio es un poder, ya que así lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las bases normativas de la **AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA** se establecen en las fracciones segunda, tercera, quinta, sexta, séptima y octava en su segundo párrafo del artículo 115 de nuestra Máxima Ley.

La fracción segunda precisa que el Municipio está investido de personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. Como quedó asentado la doctrina cataloga al Municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones en la esfera de derecho público o de “imperium”, y en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales. Se precisa en ésta misma fracción, que los ayuntamientos tienen facultad para aprobar Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la

participación ciudadana y vecinal, todo ello basándose en las leyes municipales. El objeto de estas leyes municipales que deberán expedir las legislaturas de los Estados; será:

- a) Establecer las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo municipal, incluyendo los órganos y los medios de impugnación para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares;
- b) Dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal y celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento que actualmente es de tres años; en ambos casos la aprobación será de la mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento como requisito indispensable;
- c) Establecer las normas de carácter general para celebrar los convenios :
  - 1) Normas de coordinación y asociación entre municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan;

- 2) Normas entre estados y municipios para que los primeros se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria municipal;
- 3) Normas entre estados y municipios a efecto de que los estados asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el primer párrafo de la fracción VII del artículo 116 constitucional.
- d) Establecer que las leyes municipales deberán contener el procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, sin existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio no está en posibilidades de ejercerlos o prestarlos. Para salvaguardar la autonomía municipal y ser posible la transferencia en la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a cargo del municipio en favor del Estado, es necesario que exista una solicitud previa del Ayuntamiento involucrado, aprobada por lo menos por las dos terceras partes



de sus integrantes. Prever que las leyes municipales contengan las disposiciones aplicables en los municipios que no cuenten con los bandos y/o reglamentos correspondientes.<sup>104</sup>

Reiterando que ninguna disposición aprobada por el Ayuntamiento adquiere el rango de ley en sentido formal, sólo tienen carácter ordinario –que el Ayuntamiento puede emitir en la esfera de sus competencias– y siempre de acuerdo con las leyes en materia municipal que al efecto establezca la legislatura del Estado local.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida y que en otro apartado se hablará de ellos. En el párrafo último de ésta fracción se establece la llamada “asociación de municipios” para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Para llevar a cabo estas asociaciones se requieren acuerdos de los respectivos Ayuntamientos, respetando lo que ordenan las leyes del Estado al que pertenecen.

---

<sup>104</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, coord. Miguel Carbonell, UNAM, Porrúa, 18 ed., T. IV, artículos 94-122, México 2004, pp. 236, 237.

La fracción quinta del artículo 115, otorga a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que participen junto con la Federación y los Estados en la formulación de los planes de desarrollo regional; para que no sólo controlen y vigilen sino que autoricen, la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y de protección ambiental y en la elaboración y aplicación de los correspondientes programas de ordenamiento; intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; expedir reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cubrir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Constitución. En una palabra las facultades con que cuenta el municipio relacionadas con el

desarrollo urbano, para formular planes, autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo. Puede intervenir cuando se formulen y apliquen programas de transporte público de pasajeros, celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales, entre otras.

La fracción sexta del artículo 115, indica que los Municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.<sup>105</sup>

El contenido de la fracción séptima del artículo 115, se conserva original desde 1917 al definir la Constitución que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tengan el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan habitual o transitoriamente, con

---

<sup>105</sup> Tanto para la geografía como para el urbanismo la **conurbación** o **conurbano** se define como el proceso y el resultado del crecimiento de varias ciudades (donde una o varias de ellas puede encabezar al grupo), las cuales se integran para formar un solo sistema que suele estar jerarquizado.

La conurbación debe diferenciarse de la **aglomeración urbana**, fenómeno caracterizado por la expansión de una ciudad, a la que se debe toda la dinámica del área, que afecta a varios núcleos y municipios vecinos, los cuales son absorbidos o suburbanizados por la ciudad para formar un todo continuo en el que solamente hay una organización del espacio (un centro, una periferia, áreas suburbanas y espacios periurbanos), aunque puedan distinguirse en el área suburbana puntos de articulación como subcentros, correspondientes a las plazas mayores de los municipios suburbanizados. En la aglomeración hay continuidad espacial, pero no independencia funcional, ni dinámica.

[http://es.wikipedia.org/wiki/Conurbaci%C3%B3n#Tipos\\_de\\_conurbaciones](http://es.wikipedia.org/wiki/Conurbaci%C3%B3n#Tipos_de_conurbaciones)

esta medida está previniendo, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– que pudiera afectar en algún momento, la tranquilidad de la población.

El segundo párrafo de la fracción octava se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores, señalando que se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Los estudiosos de Derecho Municipal sostienen y con razón que la **AUTONOMÍA FINANCIERA**, es el soporte de la autonomía política y administrativa.

La fracción cuarta del artículo 115 en estudio, define los recursos financieros al establecer que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que posean; con las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor, que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad

inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Establece la Constitución que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones inmobiliarias, aunque, la intención del dictado constitucional es que los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, muchos de ellos no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones.

La Constitución brinda certeza jurídica al ordenar –en la misma fracción cuarta– que las leyes federales no pueden limitar la facultad que tienen los Estados para establecer las contribuciones de la propiedad inmobiliaria y los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales que la Constitución estipula como ingresos para el Municipio, tampoco podrán conceder las propias leyes federales

exenciones en relación con tales contribuciones y derechos. De igual manera las leyes de las entidades federativas, “no” podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, cualquiera que sea el título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. El anhelo de los municipios es poder aplicar las mismas contribuciones, o sea, el cobro predial y de servicios públicos a éstos bienes inmuebles del dominio público, que a los gobernados; por otro lado es injusto e inequitativo que si la federación y los estados locales tienen sus propios jugosos ingresos priven al municipio de lo que debería ser legal que percibiera. La supresión de estas exenciones habrá de redituarse en una vigorización de la hacienda municipal.

El municipio ha sido la forma de gobierno que ha estado más cerca del individuo, ha estado en contacto con la vida cívica, es y ha sido uno de los elementos básicos en que descansa nuestra

organización social y política, por eso la Ley Suprema en la fracción cuarta del artículo que comentamos, les dio el encargo a los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. De esta forma, los ayuntamientos robustecen su participación en la definición de los montos aplicables a una de sus principales fuentes de ingresos, pero no les da la certeza de que lo que propongan va a ser aceptado por la Legislatura estatal ya que no olvidemos que es ésta la que tiene la última palabra en materia de ingresos municipales.

También la fracción cuarta del artículo 115, señala que la aprobación de las leyes de ingresos de los ayuntamientos, la revisión y la fiscalización de las cuentas públicas de éstos, lo harán las legislaturas de los Estados. Se establece, la disposición Constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos

disponibles lo cual es una garantía más a la autonomía financiera del Municipio.

Finalmente el párrafo quinto de la fracción cuarta fortalece la hacienda municipal, al señalar que los recursos que la integran serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos mismos autoricen, de acuerdo con la ley de la materia. De esta forma, se evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se vulnere la hacienda municipal.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Las diputaciones provinciales que llegaron con la Constitución de Cádiz, son el antecedente constitucional de los gobiernos estatales del sistema federal. Ya que éstos tienen el poder de suspender o desaparecer ayuntamientos y suspender o revocar el mandato a sus miembros; aprobar su Ley de Ingresos; determinar anualmente las bases, montos y plazos para entregarles las participaciones federales sin obligación de retribuirles intereses; en fin el municipio quedó totalmente sometido a los Estados y ni las dos



reformas federales más importantes que ha tenido la Constitución le han dado la autonomía que tanto necesita.

**SEGUNDA.-** Ni la Constitución de Apatzingán, ni la Constitución de 1824, ni la Constitución de 1857 (hasta 1914) regularon al municipio dejaron que las entidades federativas reglamentaran la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos.

**TERCERA.-** El Porfiriato terminó con el municipio. Porfirio Díaz benefició enormemente a México le dio la cohesión y estructura, se puede decir que fue su nacimiento como país independiente ante el mundo, lástima que el municipio fue sometido a muchos atropellos que acabaron con él.

**CUARTA.-** En 1914 Venustiano Carranza reformó la Constitución de 1857 para establecer al Municipio libre puntualizando, que sería la base de la división territorial y de la organización política de los Estados, además sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado esta disposición él mismo la propuso y pasó integra a la Constitución de 1917 en el artículo 115. El Municipio no

mejoró porque si bien quitó a los jefes políticos dejó que los Estados siguieran regulando directamente al municipio y aunque decretó que el Municipio era libre no dijo cómo se lograría.

**QUINTA.**-La forma definitiva en que el constituyente de 1916-17 aprobó el artículo 115, en lo que se refiere a los municipios, constituyó sin duda un adelanto político. Sin embargo, los congresistas de Querétaro no establecieron las medidas necesarias para lograr la autonomía municipal que tanto ambicionaban. Les faltó establecer las bases para lograr lo que uno de sus defensores proponía, la libertad económica del municipio.

**SEXTA.**- El municipio salió perdiendo dentro del Estado federal. Al constituirse México en una República Federal, el municipio desapareció como nivel de gobierno y fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien reconoció su personalidad jurídica de derecho público y su derecho a interponer controversias constitucionales por ser un orden de gobierno. Esto se consolidó en 1994 y 1999 con la reforma a los artículos 105 y 115 respectivamente, donde se establece al Municipio como un nivel de gobierno, le es

reconocida una circunscripción y un espacio competencial que es garantizado y protegido por la Constitución.

**SÉPTIMA.-** Al permitir a los municipios en 1994 promover controversias constitucionales incluyéndolos en el artículo 105 el Constituyente Permanente lo reconoció como una instancia política, un poder político depositario de la soberanía popular, una circunscripción y un espacio competencial que le es propio y que es garantizado y protegido por la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación erigida en Tribunal Constitucional.

**OCTAVA.-** La facultad que tiene el municipio de expedir las normas de su competencia se traduce en mayor autonomía para éste y en un reconocimiento del mismo como nivel de gobierno.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ELEMENTOS Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

Sumario: Introducción.- 3.1 El territorio Municipal.- 3.2 La población Municipal.- 3.3 Autoridades del Municipio.- 3.3.1 Leyes secundarias que se refieren al Municipio 3.4 El Municipio en el federalismo Mexicano.- Conclusión

#### **INTRODUCCIÓN**

La población municipal se interrelaciona entre sí para desarrollar sus actividades económicas y sociales. Estas crean una serie de interdependencias entre los diferentes sectores, creando valores culturales y de pertenencia, nutriéndose de su propia cultura, constituyendo un sistema de valores interiorizados por todos sus miembros, donde cada persona se reconoce a sí misma como parte de un conjunto determinado. En este nivel cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva.

La identidad se construye también por la pertenencia a un determinado territorio, los hombres y las mujeres se relacionan con espacios físicos en donde desarrollan sus actividades. Estos espacios son significativos para el grupo que los habitan, dado que sus antepasados también los habitaron y donde existe el producto de su trabajo así como la práctica y desarrollo de sus creencias, mitos, ritos y costumbres. Por esto, la relación entre las personas y su territorio se desarrolla en lo más profundo de su conciencia en donde se registran los aspectos más permanentes de la personalidad individual y colectiva.

El gobierno municipal es un gobierno con una concepción pluralista, representativa y participativa. Pluralista, al estar representadas las principales fuerzas políticas del Municipio; representativa, al estar integrado proporcionalmente cada partido en relación a la cantidad de votos obtenidos en las elecciones, y participativa, al tener como principio mejorar las condiciones de vida de la población, propiciando la participación de los pobladores en la gestión local. Su máxima autoridad normativa, administrativa y deliberativa, es el Ayuntamiento.

Si el Municipio es la base política y administrativa de México entonces tiene los mismos elementos que el Estado; lastimosamente a pesar de ésta circunstancia la gran mayoría de nuestros eruditos en derecho se han centrado en estudiar al Estado como un todo, sin relacionar a las Entidades Federativas y muchísimo menos al Municipio con éstas y el Estado. Hasta donde quien escribe investigó, no encontró ningún libro de Teoría del Estado que explique, que la base de la integración del Estado es el Municipio y con tal categoría dedicar unas líneas para describir al Municipio dentro del federalismo y esto es lamentable porque al estudiante nos dan el conocimiento muy fragmentado y al menos en mi caso me costó trabajo integrarlo.

Por eso éste capítulo está dedicado a explicar que los elementos que conforman al municipio son iguales a los del Estado aunque se aclara que no son los mismos y empleando un método deductivo, se explican los elementos del municipio empezando con el elemento territorio después el elemento pueblo y por último el elemento poder representado en las Autoridades del Municipio y las Leyes secundarias que se refieren al Municipio, para concluir en el subcapítulo tres punto cuatro ubicando al municipio dentro del federalismo mexicano.

### 3.1 EL TERRITORIO MUNICIPAL

El término territorio es muy usado en geografía, aunque pocas veces se expresa clara y formalmente su contenido conceptual, con lo que suele ser necesario establecer el significado que le da cada autor contextualmente. Es útil relacionar los usos del término territorio con las diferentes tradiciones geográficas para determinar su contenido conceptual:

1. Desde la tradición física, el término territorio puede entenderse como un sinónimo de superficie terrestre, o en su sentido más amplio de la interface entre litósfera, atmósfera e hidrósfera.
2. Desde la tradición ecológica, el término territorio puede entenderse como sinónimo de medio natural, con lo que suele hablarse de relaciones entre sociedad y territorio.
3. Desde la tradición cronológica – regional, el término territorio se refiere a un sistema o complejo formado por todos los elementos físicos y humanos de un área o región.
4. Desde la tradición espacial, el territorio se entiende como un conjunto de lugares interconectados por redes y flujos

horizontales. También puede usarse como sinónimo de espacio absoluto sobre el que los distintos objetos y fenómenos se depositan.

5. Desde la tradición paisajística, el territorio se puede entender de dos maneras: 1) como sinónimo de paisaje natural, 2) o como sinónimo de paisaje cultural, es decir, el conjunto de construcciones, aprovechamientos y usos que una sociedad hace sobre el suelo.
6. Desde la tradición social, el territorio se entiende como el sistema socio-ecológico que reúne a la sociedad y al medio que ésta habita. El territorio se estudia tanto en sus relaciones verticales (entre sociedad y medio físico), como en sus características (organización económica, política demográfica, espacio construido, medio físico en cuanto condiciona a la sociedad) como en sus relaciones horizontales (entre los diversos sub-territorios que lo conforman).<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup>Wikipedia la Enciclopedia Libre, ésta página fue modificada por última vez el 2-V-2008. <http://es.wikipedia.org/wiki/Territorio>



Como se puede observar todas estas tradiciones se relacionan con el concepto que tenemos de territorio federal, estatal y municipal ya que una de las ramas de la Geografía que mayor uso ha hecho del término territorio ha sido la Geografía política. En esta sub-disciplina también pueden precisarse diversos contenidos conceptuales. En ocasiones el territorio puede entenderse como el espacio físico dominado por un grupo social frente a otros. Otras veces se usa como sinónimo de Estado (especialmente en geopolítica). También suele emplearse la expresión “organización territorial”, para referirse a la división administrativa y competencial dentro de un Estado. Por último hay que citar a la ordenación del territorio como disciplina técnica relacionada con la geografía. En la ordenación del territorio éste último término suele conceptualizarse de dos maneras diferentes. Primero y más comúnmente como sinónimo de suelo, aquí ordenar el territorio quiere decir regular los distintos aprovechamientos y usos que le dan al suelo diferentes agentes. Pero en otros casos también puede entenderse como sinónimo de sistema socio-ecológico con lo que se estudian los diversos sub-territorios que lo forman (comarcas, municipios, sistema urbano) y las relaciones y flujos horizontales que

los unen con el fin de lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado y equitativo entre éstos.<sup>107</sup>

Territorio proviene del vocablo latino “territorium” –que de acuerdo a Quintana Roldán, antiguamente se le dio el sentido de Terra patrum: Tierra de antepasados– y según el pequeño Larousse, es una extensión de tierra perteneciente a una nación, provincia, comarca o pueblo. También se le usa como el término de una jurisdicción; su palabra sinónima es “Nación”. En Argentina, territorio es una demarcación sujeta al mando de un gobernador.<sup>108</sup>

El término territorio tiene diversos significados y a partir de cada uno de ellos se pueden analizar distintos aspectos del Estado; pero el objetivo de ésta investigación, es establecer al territorio como elemento del municipio mexicano. El Municipio tiene elementos semejantes aunque no iguales al Estado: territorio, pueblo y poder.

El Territorio, más que un elemento fundamental del Municipio, es, una “condición de existencia”, un instrumento al servicio del fin municipal.

---

<sup>107</sup> Fundación Wikimedia, <http://es.wikipedia.org/wiki/Territorio>

<sup>108</sup> Pequeño Larousse, Op. Cit ., p. 995.

Según la doctrina existen tres sistemas para catalogar la división territorial:

1. **El sistema geométrico o francés:** viene de las ideas de la Revolución Francesa, la que en su afán de mantener la indivisibilidad del Estado, eliminó la antigua división del territorio que eran ciudades y municipios; y de acuerdo con ese criterio, estableció una nueva división geométrica, artificial, por departamentos, distritos y comunas.
2. **El sistema natural o suizo:** tiene por base la Escuela Sociológica del Municipio, en la que la división del territorio, se acomoda a la topografía natural de los lugares y a la tradición e historia de los mismos. Como consecuencia de este sistema, si se atiende a la naturaleza del territorio, los Municipios pueden clasificarse en:
  - ❖ Urbanos
  - ❖ Rurales y
  - ❖ Mixtos
3. **El sistema mixto o inglés:** el Estado puede utilizar los dos criterios anteriores, o se acomoda al criterio de la división

artificial de origen legal, o bien al histórico o natural, aunque generalmente respetando la división de los Municipios de raíz histórica y cuya creación ha sido determinada por la situación y condiciones del territorio, sin perjuicio de que los servicios estatales se ajusten o no a la división municipal, cuando requieran un área territorial mayor.

Así tenemos que el Municipio –base de la identidad local– es el espacio territorial delimitado por Ley, que se compone de una cabecera municipal, las congregaciones, pueblos, aldeas, ejidos y ranchos.

Ahora bien, el territorio municipal es parte del territorio nacional y a la vez, es parte del territorio de una entidad federativa, y será entendido como un ámbito en el que se encuentra establecida una población, como bien lo señala el Dr. Acosta Romero cuando escribe que:

“Las entidades federativas que forman parte del Estado Federal, y que están enlistadas en la Constitución en el artículo 43 y estructuradas en el artículo 116, y el Municipio previsto también en la propia Constitución en el artículo 115; de donde la

Constitución federal establece esos tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía, que va señalándose de tal manera que los Municipios tienen la autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente dentro del territorio municipal. Y, evidentemente, se trata de una coordinación de atribuciones y competencias que en ningún momento entraña contradicciones.”<sup>109</sup>

El concepto del territorio de un Estado surge en relación con la problemática sobre la validez de las normas jurídicas en el espacio, porque en relación con cualquier conjunto de normas surge el problema de la determinación de su ámbito de validez espacial. En la Teoría del Estado es donde el concepto de territorio ha tomado su origen y su legitimidad teórica. El espacio en el que tiene validez un orden normativo no debe concebirse como la superficie terrestre, es decir, como un plano, sobre el cual se asienta el Estado, la conducta regulada jurídicamente tiene lugar tanto en el plano de la superficie terrestre, como en el espacio aéreo, por lo tanto el territorio estatal es un espacio tridimensional; no sólo tiene longitud y latitud, sino también

---

<sup>109</sup> Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, decimosexta edición, Porrúa, México 2002, p. 784.

tiene profundidad. Conforme a lo anterior el territorio de un Estado es terrestre, subterráneo, marítimo, aéreo y espacial, demarcado por fronteras naturales, artificiales o convencionales, en el que el Estado ejerce su soberanía y en donde se aplica el derecho vigente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 27, 42 al 48, encontramos las bases jurídicas de la propiedad territorial y de las partes integrantes de la Federación.

El espacio geográfico terrestre como elemento del municipio le sirve de asiento a la población, ya que ahí es en donde llevan a cabo todas sus actividades e interactúan. Sus límites se van a establecer de acuerdo al sistema natural o suizo ya descrito, tomando en cuenta aspectos históricos, convencionales, geográficos, políticos, administrativos y de acuerdo con la legislación de cada Estado; por lo que la demarcación del Municipio puede ser urbana, rural o mixta.

El espacio territorial puede ser reducido o extenso, sus dimensiones también estarán determinadas por el número de municipios que existan en cada Estado, por ejemplo, el Estado de Morelos se divide en 33, entre los que destacan Cuernavaca, Cuautla

y Tepostlán; el Estado de Baja California cuenta con 5 municipios: Mexicali, Tijuana, Ensenada, Tecate y Rosarito; en el Estado de Oaxaca se da el fenómeno de pulverización municipal porque tiene más de 2 000. El Municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo, pero sí, sobre la superficie terrestre hasta donde lleguen sus límites; el territorio es más que un elemento porque es un medio al servicio de los fines del Municipio y es una condición para que éste exista.

El territorio municipal está sometido a una doble jurisdicción:

- ❖ A la Federal, representada por el Estado
- ❖ A la del Estado local o entidad federativa en la cual esté ubicado

El territorio municipal puede ser modificado por necesidades legales, físicas, culturales y sociales. El Estado federal es el único que cuenta con autoridad y jurisdicción para fraccionar el territorio modificando las leyes respectivas, tomando en cuenta a los habitantes que estén ubicados en el territorio. La legislación sobre conflictos de límites territoriales municipales es heterogénea porque las entidades federativas cuentan con diversos sistemas para darles solución.

El territorio de un municipio es susceptible de contar con subdivisiones interiores. El hecho de que se lleve a cabo o no, va a depender del número de habitantes o lo reducido del ámbito geográfico. En los 31 estados federados que hay en México, existe una extensa denominación de demarcaciones internas municipales de las que enunciamos las siguientes:

1. **Cabecera municipal:** Es el lugar donde reside el Ayuntamiento municipal, por lo regular es el asiento más poblado del Municipio. Algunos estados imponen requisitos de número de habitantes para las cabeceras municipales así como la especificación de servicios públicos adecuados. El cambio de sede de la cabecera municipal generalmente requiere de la aprobación de las legislaturas estatales.
2. **Delegación:** o equivalente que viene siendo congregación o tenencia, constituida en una ciudad o villa para el mejor funcionamiento del municipio, contando con extensión y límites generalmente determinados por el Ayuntamiento. Está presidida por un delegado que es un auxiliar del ayuntamiento en esa circunscripción.



3. **Subdelegación:** generalmente instalada en un pueblo, ranchería o congregación de poca población. Casi siempre se encuentra alejada de la cabecera municipal. La preside un subdelegado que es la autoridad Municipal auxiliar del delegado de la circunscripción.
4. **Cuartel o Barrio:** Es la porción territorial en que se dividen generalmente las ciudades, villas o pueblos, contando frecuentemente con un jefe de cuartel o de barrio como autoridad auxiliar municipal. En los municipios urbanos o semiurbanos se les suele denominar colonias.
5. **Sección:** Su equivalente es sector o comisaría que viene siendo un conjunto de manzanas de algún cuartel o barrio, también contando con un jefe de sección como autoridad auxiliar municipal.
6. **Manzana:** Es una porción componente de una sección que generalmente incluye un área delimitada por cuatro calles convergentes, que hacen un rectángulo o cuadrado y que se encuentra generalmente encabezada por un jefe de manzana.

Cada Entidad Federativa en su correspondiente Ley Orgánica Municipal establece que la organización de sus centros de población se dividen en: delegaciones, subdelegaciones, sectores y manzanas. Algunos anteponen la agencia municipal y de policía, secciones municipales, comisarías y sindicaturas.

En los diversos ordenamientos locales se establece también una clasificación de centros de población municipales, tomándose en cuenta la concentración demográfica, la calidad de los servicios públicos y sus centros de enseñanza, además de sus características urbanas o rurales.

Por ejemplo, el Estado de México, establece en su Ley Orgánica Municipal éstas categorías, según los artículos 9° y siguientes:

1. **Ciudad:** Localidad con más de 15,000 habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano, hospitales, mercados, rastro, cárcel y panteón. Instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior.

2. **Villa:** Localidad de 5 a 15,000 habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano, hospitales, mercados, cárcel, panteón y centros educativos de enseñanza primaria y media.
3. **Pueblo:** Localidad de 1,000 a 5,000 habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel, panteón y centros educativos de enseñanza primaria.
4. **Ranchería:** Localidad de 500 a 1,000 habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal.
5. **Caserío:** Localidad de hasta 500 habitantes.<sup>110</sup>

La constitución de 1917, en su texto original, no hablaba de bases legales para la planeación de centros de población y asentamientos humanos, a pesar de que algunos estados ya lo hacían. Fue hasta 1976 durante el período presidencial de Luis Echeverría Álvarez, en que los legisladores federales se dieron cuenta que no existían reglamentos administrativos para cumplir con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, por lo que agregaron las

---

<sup>110</sup> Ángeles Reynoso, María Eugenia, "El Territorio y la Población del Municipio", en Régimen jurídico municipal en México, coord. Fernández Ruiz, Jorge, Porrúa, UNAM / Facultad de Derecho, México, 2003, pp. 72, 73.

fracciones IV y V al artículo 115 Constitucional, publicadas el viernes 6-II-1976 en el Diario Oficial de la Federación como sigue:

Fracción IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de ésta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de 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 geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.<sup>111</sup>

Con la reforma que el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, decretó al 115 Constitucional el 3 de febrero de 1983, la fracción V,

---

<sup>111</sup> Diario Oficial de la Federación, viernes 6-II-1976, Decreto del Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, p. 3. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_084\\_06feb76\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_084_06feb76_ima.pdf)

pasó a ser la actual fracción VI que se refiere a la participación del municipio en la planeación del desarrollo de las zonas conurbanas, sólo cambió la palabra geográfica por demográfica; y la que era fracción IV con su misma esencia pasó a ser fracción V, cuyo contenido se amplió y le otorgó al municipio amplias facultades para formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia urbana; otorgar licencias y permisos para construir; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; señalar y administrar las reservas territoriales de su municipio y vigilar el uso del suelo dentro de su territorio.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup>Diario Oficial de la Federación, jueves 3-II-1983, Decreto del Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, p.6.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_103\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf)

### 3.2 LA POBLACIÓN MUNICIPAL

En sociología y biología, una población es un grupo de personas u organismos de una especie particular, que viven en un área geográfica, o en un espacio, y cuyo número se determina normalmente por un censo.<sup>113</sup> Así el grupo de personas al que alude la sociología es un conjunto variable de mujeres y hombres 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, políticos y sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales. Hans Kelsen advierte que el concepto de “pueblo” tiene un sentido normativo. La unidad del pueblo está fundada; lo mismo que la del territorio, por la unidad del orden jurídico, por eso una pluralidad de hombres no constituye “unidad” sino porque existe un orden jurídico unificado.<sup>114</sup>

La población la forman todas aquellas personas que de forma habitual y las que temporalmente, se encuentran en el Municipio.

---

<sup>113</sup> Wikipedia la Enciclopedia Libre, ésta página fue modificada por última vez el 5-V-2008. <http://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n>

<sup>114</sup> Kelsen, Hans, Op. cit., p. 196.

Todas ellas tienen una identificación con la localidad, donde desarrollan actividades propias de su cultura y sus tradiciones. La población municipal se interrelaciona entre sí para desplegar sus actividades económicas y sociales por lo que se crean una serie de interdependencias entre los diferentes sectores, desarrollando valores culturales y de pertenencia, nutriéndose de su propia cultura, constituyendo un sistema de valores interiorizados por todos sus miembros, donde cada persona se reconoce a sí misma como parte de un conjunto determinado. En éste nivel cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva o vecindad.

La identidad se construye también por la pertenencia a un determinado territorio, el hombre se relaciona con espacios físicos en donde desarrolla sus actividades. Estos espacios son significativos para el grupo que los habita, dado que sus antepasados también los habitaron y donde existe el producto de su trabajo así como la práctica y desarrollo de sus creencias, mitos, ritos y costumbres.

Por eso, la relación entre el ser humano y su territorio se desarrolla en lo más profundo de su conciencia en donde se registran

los aspectos más permanentes de la personalidad individual y colectiva.

El sentimiento de pertenencia es más fuerte cuando se compara o es necesario defender el territorio, pero sobre todo cuando existe una propuesta de cambios, dado que conlleva un rompimiento de algo, para construir uno diferente, pero con la esencia de que se eliminó a fin de cumplir ciertos requisitos en lo nuevo que se quiere construir. Entonces, la identidad con el territorio se convierte en factor de desarrollo, porque se visualizan acciones de cambio hacia el futuro, que permiten la movilización de los actores humanos y recursos materiales.

Todos esos valores culturales son los que forman una trama de sentimientos de pertenencia a algo que une a un conjunto de personas, que las identifica y que las diferencia de otros grupos de personas del mismo país. El sentimiento de pertenencia, es el que sensibiliza a las personas para trabajar por la solución de los problemas de su comunidad.



Lo que caracteriza a la institución Municipio, stricto sensu, es su población determinada por la vecindad y así lo afirma el tratadista argentino **Antonio María Hernández**:

“Se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un Municipio sin población, como un Estado sin población”<sup>115</sup>

Las legislaciones estatales establecen diversas categorías poblacionales, como: habitante, transeúnte, vecino y ciudadano.

**Habitante** es cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio municipal, sea en forma permanente o pasajera. Mientras que Transeúnte será, quien en forma ocasional y eventual se encuentre dentro del territorio municipal.

---

<sup>115</sup> Citado por Quintana Roldán, Carlos, Op. Cit., p. 168.

Las categorías de Vecino y Ciudadano son muy importantes, sobre ellos recae la actividad municipal. El **Vecino o domiciliado** es quien habita en forma permanente y habitual en la circunscripción municipal y el **Ciudadano** es quien teniendo la calidad de vecino está en aptitud jurídica de ejercitar sus derechos políticos, es decir, está inscrito en el padrón municipal, de ésta forma ya puede ser considerado ciudadano que vota y que puede ser elegido para representar a la comunidad.

La calidad de vecino, se adquiere por nacimiento o por radicar en el Municipio durante determinado tiempo. En general las Leyes Orgánicas Municipales señalan términos de seis meses hasta un año. Otra forma de adquirir la vecindad opera mediante la manifestación expresa que se haga ante la autoridad municipal. Se pierde la vecindad, de acuerdo a lo previsto en diversas leyes municipales, por causas como: dejar de residir en el Municipio durante un tiempo determinado (generalmente de seis meses a un año); por adoptar otra vecindad, o por manifestación expresa ante la autoridad municipal de que cambiará de domicilio.

Por otra parte, tanto en las constituciones de los estados, como en los Bandos y Reglamentos Municipales, se definen múltiples obligaciones y prerrogativas o derechos para los vecinos y ciudadanos del Municipio. Por cuanto hace a las obligaciones de los vecinos municipales, en la Constitución Federal<sup>116</sup> encontramos previstas algunas de ellas. El artículo 5º, en su párrafo cuarto señala:

“Artículo 5.-

[...]

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. [...]”

A su vez las obligaciones de los mexicanos son:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

---

<sup>116</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel Carbonell, 151º ed., Porrúa, 2005, pp. 11, 47, 50.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Siguiendo ésta misma secuencia, encontramos las obligaciones del ciudadano de la República:

“Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.”

Como derechos de los ciudadanos tenemos los siguientes:

1. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular.
2. Ser preferidos en igualdad de circunstancias para el desempeño de empleos, cargos y comisiones o para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales.
3. Gozar de garantías y protección que les otorgan las leyes, recurriendo a las autoridades competentes cuando el caso lo requiera.
4. El derecho de ser educados en los establecimientos docentes que estén sostenidos por los poderes públicos.
5. Iniciar ante las autoridades municipales del lugar en que se encuentren todas las medidas y proyectos que juzguen de utilidad pública.

La calidad de ciudadano, otorga a los pobladores del municipio la capacidad de participar en las actividades políticas de la localidad;

algunas legislaciones establecen términos calificados para que los ciudadanos puedan aspirar a los cargos de elección popular. Como ejemplo tenemos al Estado de México en donde se requiere tener un vecinamiento de cuando menos tres años, para estar en aptitud de ocupar algún cargo de elección municipal.

De igual forma, las legislaciones electorales de múltiples Estados de la República establecen edades calificadas para ocupar cargos de ayuntamiento, esto es, que se requiere contar con veintiún años y ocasionalmente ser mayor de esa edad.<sup>117</sup>

---

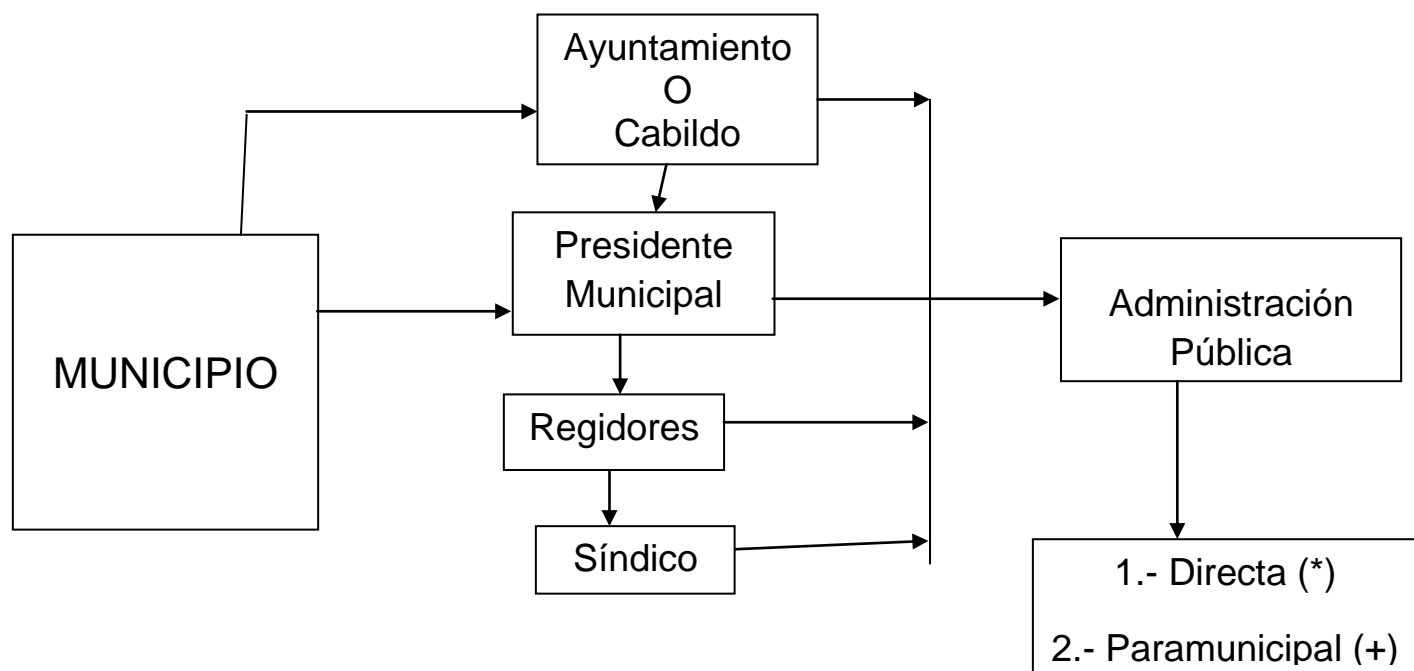
<sup>117</sup> Quintana Roldan, Op. Cit., pp. 165 – 174.

### **3.3 AUTORIDADES DEL MUNICIPIO**

Actualmente la Constitución mexicana en la fracción primera de su artículo 115, ordena que cada Municipio sea gobernado por un Ayuntamiento surgido de una elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley de la entidad federativa determine. El gobierno municipal ejercerá su competencia solamente a través del Ayuntamiento sin que pueda haber una autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado que expide sus leyes municipales. Así como la Constitución federal, también las Constituciones locales y sus respectivas leyes orgánicas municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un órgano colegiado y deliberante llamado Ayuntamiento.

A continuación presentamos una gráfica de la jerarquía dentro del ayuntamiento:

## Estructura municipal



(\*) Secretaría del Ayuntamiento

Tesorería

Otras

(+) Organismos descentralizados

Empresas de participación municipal mayoritaria

Fideicomisos públicos

Los integrantes del Ayuntamiento tienen status diferenciados. Uno de sus integrantes preside al cuerpo colegiado, por lo que asume el papel ejecutor de las decisiones del propio Ayuntamiento. Los



regidores, tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y finalmente, la figura del síndico tiene como función representar los intereses jurídicos de la municipalidad.

El objetivo principal que persigue el Ayuntamiento es administrar y regir al Municipio en los términos que marque la ley, cuidando de proporcionar servicios públicos eficientes a la comunidad y procurando elevar el nivel y condiciones de vida de la misma. Para lograrlo, deberá obtener la información más completa y precisa que le servirá de base para la toma de decisiones y formar junto con sus miembros, comisiones permanentes o transitorias, que atiendan los diferentes asuntos y ejerzan un control adecuado de las actividades.

Los aspectos más importantes que intervienen en su función son, entre otros, estudiar e integrar el Municipio con los mejores recursos humanos, técnicos y materiales a su alcance, en función de las necesidades que se tengan que cubrir; establecer los sistemas y procedimientos que deben seguirse para celebrar contratos y demás actos u operaciones propias del Ayuntamiento; autorizar el presupuesto de egresos de acuerdo con el plan de arbitrios; acordar

acerca de las obras de utilidad pública que deban ejecutarse dentro del municipio; revisar y autorizar o vetar, en su caso, los reglamentos que deban establecerse; atender libremente, de la manera que juzgue más eficaz, todos los ramos de la Administración pública; realizar elecciones plebiscitarias para designar las juntas auxiliares de los pueblos y someter a la aprobación de la legislatura, por medio del titular del Ejecutivo, sus cuentas anuales.

Es oportuno aclarar que el Plan de Arbitrios o Ley de Ingresos se compone de todos los ingresos municipales que se logran recaudar durante el año, más las participaciones federales. Los ediles de la comuna, elaboran los Presupuestos de Egresos e Ingresos del Ayuntamiento con base en un comparativo de la Ley de Ingresos de enero a septiembre, como lo marcan la Ley Orgánica y el Código Hacendario del Municipio. El Plan de Arbitrios de los ayuntamientos debe entregarse durante el mes de septiembre a la Legislatura Estatal.

La coordinación adecuada de todos los elementos, humanos y materiales con que cuente para el desempeño de estas funciones, será condición fundamental para lograr una buena administración del Municipio.

El Presidente Municipal es el funcionario que funge como encargado de la “función ejecutiva” de los acuerdos del Cabildo o Ayuntamiento. Frecuentemente se confunde la figura del presidente municipal y se le llama “titular del ejecutivo” del Municipio. Esto es impreciso pues el Municipio mexicano, no obedece en su concepción de gobierno a la idea clásica de división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. El Municipio en México, está gobernado por un cuerpo colegiado y su división de funciones solamente obedecerá a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación, forzada si se quiere, de una división de poderes. La atribución que las leyes le otorgan al presidente municipal es fundamentalmente: ser la primera autoridad local y como tal presidir y dirigir las labores del Ayuntamiento.

Por su parte el Síndico es aquel que procura la justicia porque etimológicamente éste término se deriva de los vocablos griegos; sin que significa “con” y *dixé* que se traduce como “justicia”, en efecto, la figura del síndico se originó en la figura del defensor civitatis del municipio romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos.

En la actualidad ésta figura del síndico puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos estados de la República existe el sistema de síndico único, independientemente de la importancia o densidad demográfica de sus municipios. En otros existe pluralidad de dos o más síndicos, sin tomar en cuenta tampoco la importancia o densidad de población de las municipalidades. Pero hay estados que contemplan una forma mixta, esto es, en sus municipios menos poblados cuentan con un solo síndico y en los más poblados, con varios.

De acuerdo al maestro Quintana Roldán<sup>118</sup> el estado de México es la única entidad federativa que reglamenta la figura del síndico de representación proporcional minoritaria, que se integra a los Ayuntamientos de municipios con más de quinientos mil habitantes. El síndico o síndicos forman parte del Ayuntamiento y cuentan con voz y voto en sus sesiones de cabildo.

El número mayor de integrantes del Ayuntamiento son los Regidores; su función básica, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento. Su

---

<sup>118</sup> Quintana Roldán, Carlos F., "El Gobierno Municipal", en Régimen Jurídico Municipal en México, Op. Cit., p. 122.

número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional.

Los únicos que forman parte del Ayuntamiento son el Presidente Municipal, el o los Síndicos y los Regidores, es decir, son las únicas autoridades municipales; las demás personas que trabajan en el gobierno municipal tienen la categoría de auxiliares.

### 3.3.1 LEYES SECUNDARIAS QUE SE REFIEREN AL MUNICIPIO

Las Leyes Estatales que se relacionan con el Municipio son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública
- Ley Orgánica del Poder Judicial
- Ley de Hacienda del Estado
- Ley de Ingresos del Estado
- Ley de División Territorial del Estado
- Ley de Construcción del Estado
- Ley de Desarrollo Urbano
- Ley de Expropiación del Estado
- Ley de Catastro del Estado
- Ley de Obras Públicas del Estado
- Ley de Bienes Estatales
- Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado
- Ley de Fraccionamientos del Estado
- Código Fiscal del Estado

La reforma publicada el 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor –salvo lo previsto en los artículos transitorios– noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la federación. En su parte sustantiva modificó la naturaleza jurídica del Municipio que de ser una forma de descentralización administrativa, se convirtió en un nivel de gobierno y su Ayuntamiento en un órgano de gobierno; lo cierto es que la reforma resulta políticamente irreversible y de acuerdo con el artículo 2º transitorio, los Estados debieron adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en el Decreto Constitucional, a más tardar un año a partir de su entrada en vigor, en tanto que el Congreso de la Unión debió realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

Además fue obligatorio ajustar los convenios celebrados con anterioridad al nuevo marco normativo. Se impuso un plazo para que se ajustaran los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria a los valores del mercado. Se hizo necesaria la actualización de la Ley Orgánica del Municipio Libre, Ley de Hacienda, y todas las leyes

estatales que se señalan al inicio de este apartado, que se refieren al Municipio para adecuarlas a las nuevas disposiciones Constitucionales.

Las Constituciones estatales, le han dedicado un capítulo específico al Municipio, en el mismo se recoge el espíritu del artículo 115, en virtud de que lo enmarca jurídicamente y alude en forma general a la competencia territorial, a su actuación legal y las facultades administrativas. De igual forma consignan el número, denominación y límites de los municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación y supervisión de un municipio; el patrimonio y hacienda y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de sus dependencias.

Es importante señalar, que las disposiciones contenidas en las Constituciones Estatales, son de carácter general con respecto al Municipio, puesto que se contempla la existencia de la Ley Orgánica Municipal que trata con mayor detalle todo lo referente al mismo.

Las leyes orgánicas municipales, llamadas en algunos casos códigos, tomaban como base las constituciones locales, pero a partir



de la reforma de 1999, como ya se explicó, el fundamento se tendrá que tomar del artículo 115 Constitucional. Éstas leyes orgánicas son expedidas por cada uno de los Congresos estatales y norman jurídicamente la vida de sus Municipios. Su contenido abarca principalmente el funcionamiento, facultades y obligaciones del Ayuntamiento, del presidente municipal, síndicos, regidores; la integración de conexiones y ramas de la administración cuya vigilancia está a cargo de los miembros del Ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus integrantes; las divisiones del territorio municipal y sus poblaciones; los órganos auxiliares o de colaboración así como las dependencias de la administración municipal, se mencionan los servicios públicos, las condiciones para contratar, realizar empréstitos y adquirir o enajenar bienes.

Es la Ley Orgánica Municipal –expedida por cada Legislatura local– la que regula las otras dos potestades políticas propias de todo gobierno: la Administrativa y la Judicial. Debido seguramente a la supresión de la facultad legislativa del Ayuntamiento –es decir, la potestad para darse a sí mismo sus propias normas de acuerdo a las características fundamentales de un orden de gobierno– es que

ostenta también disminuida y subordinada su facultad judicial. Sólo se presenta a la vista de la comunidad con su potestad de administración, responsable de modo fundamental de la gestión de los servicios públicos correlativa a su función reglamentaria, que debe hacer sobre las bases y normas que expiden las legislaturas de los Estados.

La doctrina municipal conoce a los diversos ordenamientos legales que expiden los ayuntamientos, como fuentes estrictamente municipales destacando el aspecto formal de su origen y en contraposición de otros ordenamientos que rigen la vida de las municipalidades que son de origen Federal o Estatal, como los ya mencionados. Estas fuentes son las siguientes:

- ❖ Bandos
- ❖ Ordenanzas
- ❖ Reglamentos
- ❖ Circulares, Oficios y Acuerdos y
- ❖ La costumbre

Los Bandos Municipales son los instrumentos normativos más típicamente municipales. La palabra Bando deriva del verbo Bandir,

que a su vez se origina del vocablo visigodo *Bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo. En éste sentido, los antiguos edictos de los munícipes o curiales romanos se transformaron en los llamados bandos del Antiguo Municipio Medieval Español, que implicaban la acción de los cabildos para publicitar las normas a las que apegarían su gestión de gobierno y, en su caso, las sanciones por su desacato.

Los **bandos municipales** se clasifican en: ordinarios y extraordinarios o solemnes.

Los **ordinarios** son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a las que habrá de sujetarse la vida municipal como son: de buen gobierno, de policía y que en materias especiales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares como de espectáculos, de anuncios, de panteones, etc. En el bando se establecen las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del Municipio; se enumeran las localidades que pertenecen al Municipio, etc.

Los **bandos extraordinarios o solemnes** son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal. Por ejemplo los que se expiden solemnemente para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del Presidente de la República o del Gobernador Estatal; también los que se expiden para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes.

A su vez, el término **Ordenanzas**, se deriva del vocablo latino Ordo, Ordonis, que significa poner orden a las cosas; jurídicamente se entiende por ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado que se destina a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas. Las ordenanzas, al contrario de los bandos, no son tan exclusivas de la doctrina municipal, pues muchas otras instancias de gobierno tuvieron la capacidad de expedirlas, como el rey, los consejos reales, los virreyes, conquistadores y adelantados en tierras americanas.

Si bien en el artículo 115 no se mencionan las ordenanzas en forma expresa, múltiples legislaturas estatales las contemplan,

atribuyendo la facultad de dictarlas a los ayuntamientos. Algunos sectores doctrinarios califican a los bandos y a las ordenanzas dentro del renglón de los llamados “Reglamentos Autónomos”. En México ésta doctrina no ha tenido aceptación porque el artículo 115 señala que la facultad de los ayuntamientos a dictarlos, “se ejercitará de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados”. Estas bases normativas son las leyes que expiden los Congresos Locales tal como las Leyes Orgánicas Municipales; que son las que encuadran y legitiman a los bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de la municipalidad por ello es evidente que ni los bandos, ni las ordenanzas tienen naturaleza de reglamentos autónomos.

En la actualidad los Reglamentos Municipales son la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en su número como en las materias que regulan son el principal cuerpo normativo municipal.

Las etapas para la creación de un Reglamento son:

**1. Formulación.** El Ayuntamiento realiza un diagnóstico de alguna materia, para posteriormente elaborar un anteproyecto de reglamento.

Ésta etapa concluye cuando el anteproyecto es presentado en sesión de Cabildo. El anteproyecto lo puede elaborar el Ayuntamiento sólo o con la colaboración Estatal, o lo puede formular cualquier persona con experiencia en la materia que se reglamente.

**2. Análisis y discusión.** Ésta etapa se da dentro de la sesión de Cabildo. Aquí se discuten los alcances del reglamento y las necesidades reales del Municipio. Por regla general el análisis y discusión del anteproyecto de reglamento debe ser registrado en el libro de actas del Cabildo, que lleva el secretario del Ayuntamiento.

**3. Aprobación.** Reunido el Cabildo, se debe votar por la aprobación o rechazo del anteproyecto, sin importar el resultado, se debe hacer un dictamen, mismo que debe ser firmado por todos los integrantes del Ayuntamiento. El anteproyecto que sea aprobado, ya sea por mayoría o por votación absoluta, se convertirá en Reglamento; los rechazados se guardarán en el archivo que lleve el secretario del Ayuntamiento.

**4. Publicación.** El Ayuntamiento ordena su publicación a través del Presidente municipal. La difusión pública y oficial del Reglamento se debe dar en los periódicos oficiales del Gobierno del Estado. La

publicación es un requisito indispensable para que los reglamentos pierdan su calidad de proyecto, y pasen a convertirse en un ordenamiento jurídico obligatorio. La publicación trae como consecuencia la vigencia del Reglamento.

Existen diversos tipos de Reglamentos, como son:

1. De **estructura y organización**: como el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el Reglamento Interior de Trabajo, el Reglamento de Escalafón y otros más.

2. Referentes a **servicios públicos**: como el Reglamento de Uso de Agua Potable, de Parques y Jardines, de Uso de Rastros, de Estacionamientos, de Anuncios, de Panteones, de Mercados y Centrales de Abastos, de Expedición de Licencias y Permisos, de Limpia, prácticamente existe un reglamento para cada prestación de servicio.

3. Referentes a **zonificación, planeación y desarrollo urbano**: la fracción V del artículo 115 Constitucional otorga éstas facultades expresas a los ayuntamientos, señalando textualmente el precepto:

“Artículo 115 Constitucional, fracción V. –Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte urbano; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. 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”.



4. Reglamentos sobre materias de **protección al ambiente y a la ecología**.

5. Reglamentos que estructuran los **órganos de participación y colaboración ciudadana**.

En la municipalidad, desde luego, que hay muchas más disposiciones administrativas menores que son fuente del derecho de la comuna. Es el caso de las disposiciones administrativas llamadas **Circulares, oficios y acuerdos** que emiten los ayuntamientos en pleno, o que surgen de las diversas autoridades del propio Municipio. El Presidente Municipal, el Secretario, los Regidores, el Tesorero, el Síndico, cotidianamente emiten éste tipo de disposiciones para una multiplicidad de asuntos que debe resolver y atender el Municipio.

La **Costumbre** aparece como una fuente supletoria del Derecho Municipal, aplicada en materias encomendadas al Municipio. Esta fuente es de tomarse en cuenta en situaciones como horarios de establecimientos, otorgamiento de licencias, permisos para giros comerciales y en general para todo acto de la municipalidad en que deban analizarse las costumbres de la población para no violentar sus

sentimientos religiosos o morales, ni contravenir sus usos y demás prácticas enraizadas en la comunidad.

En resumen, ésta nueva facultad que se otorga a los Ayuntamientos, es consecuencia natural de la intención de dotar de autonomía al Municipio, ya que como uno de los niveles de gobierno, debe otorgársele la posibilidad de expedir ciertas normas aplicables a las personas que circunscriben dentro del territorio donde se extiende su ámbito de competencia. Además, resulta muy sano que quienes están en contacto más directo con la realidad de la comunidad que dirigen, sean los que regulen las relaciones entre los miembros de dicha comunidad y las autoridades municipales.

### **3.4 EL MUNICIPIO EN EL FEDERALISMO MEXICANO**

El Estado Federal tiene como característica esencial la distribución de competencias que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y los Estados. Otra característica del federalismo estriba en que las competencias a favor de los Estados locales son iguales para todos ellos. Esta igualdad permite el equilibrio entre la Unión y los Estados. El reparto de competencias, columna vertebral del federalismo, resulta un problema muy complejo. Y lo es, por el hecho de que se operan facultades para la Unión federal y para las Entidades federativas, en un mismo espacio político: el territorio nacional.

Racionalizar la distribución de competencias es lo único que permite la coexistencia en un mismo territorio de un Poder Ejecutivo Federal, de un Poder Legislativo Federal, de un Poder Judicial Federal, de un Poder Ejecutivo Estatal, de un Poder Legislativo Estatal, y de un Poder Judicial Estatal. Todos estos poderes se rigen por una Constitución Federal, y por Constituciones de cada uno de los Estados.

A partir de la Constitución Federal y de las Constituciones de los Estados, emanan las Leyes federales y las Leyes locales. La Constitución federal, las Constituciones de los Estados y las Leyes que de ellas emanan, son los Ordenamientos fundamentales de todos los actos de autoridad federal y local:

- Actos de gobierno,
- Reglamentos,
- Leyes,
- Resoluciones administrativas y
- Sentencias.

Con lo anterior vemos la indispensable necesidad que tiene el Estado, de contar con un criterio ordenador esencial para la actuación del Gobierno Federal y los Estados. El criterio ordenador está señalado en forma exclusiva por la Constitución Federal.

La distribución de competencias entre los poderes federales y los Estados se lleva a cabo en México, de acuerdo al siguiente sistema:

“La Constitución enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados. Éste sistema se complementa con

las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación.”

Este sistema lo adoptó Estados Unidos no en su Constitución original la cual, como ya dijimos entró en vigor en 1787 y fue aceptada por los entonces trece Estados hasta 1790; sino con la Enmienda 10 que textualmente dice: “The Powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectibely, or to the people.”

“Los Poderes no concedidos a la Unión por la Constitución, ni prohibidos por ella, a los Estados, están reservados a los Estados o al pueblo.”

México adoptó éste sistema en el documento original de su Constitución de 1917, al establecer en su:

“Artículo 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

Éste artículo 124 es una copia fiel del artículo 117 de la Constitución de 1857.<sup>119</sup>

El Estado mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, auto-determinarse y establecer su propio orden jurídico. Desde el punto de vista Constitucional, es una República representativa, democrática, federal, constituida por Estados libres y soberanos, los territorios y el Distrito Federal, y a la vez que existe la federación como Estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, la estructura político-administrativa fundamental es el municipio; así se configuran las tres esferas de competencia: la Federal, la Estatal y la Municipal.

El Municipio es un órgano político administrativo concebido en la Constitución. Desde un punto de vista estrictamente político hay características teóricas comunes entre el municipio y las entidades federativas, es decir, el Municipio es una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, y no tiene como tal ninguna

---

<sup>119</sup> Faya Viesca, Jacinto, El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal, Porrúa, México, 1998, p. 71.

característica de organismo descentralizado administrativo, ya que constituye una persona jurídica de derecho público eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar.<sup>120</sup>

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Cada municipio tiene una circunscripción territorial determinada, la cual, es vital para su existencia. Y deberían tener soberanía sobre ella, pero no es así ya que por ejemplo, no pueden disponer de su agua porque es propiedad nacional; la luz aunque sea generada dentro de su territorio no les pertenece; a los bienes inmuebles de dominio público aunque estén ubicados dentro de su circunscripción territorial, no les pueden cobrar el impuesto predial y además deben proporcionarles gratuitamente todos los servicios.

**SEGUNDA.-** Cuando los moradores del Municipio despliegan sus actividades económicas y sociales, les nace un sentido de pertenencia que los impulsa a trabajar en la solución de los problemas

---

<sup>120</sup>Acosta Romero, Miguel, "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas", en Los municipios de México, compiladores Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978, p. 13.

de su comunidad. Sus habitantes, son los que le dan su razón de ser al Municipio.

**TERCERA.-** La Institución “Municipio” no es el poder, ni dispone en sí misma de poder propio, pues éste es sólo producto de la acción de los hombres y mujeres que lo detentan. Por eso el artículo 115 Constitucional especifica que 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.

**CUARTA.-** De la misma manera que la federación y los estados coexisten como poderes de gobierno dentro de un mismo territorio, así coexisten las entidades federativas y sus municipios. En México desde el punto de vista Constitucional, a la vez que existe la federación como Estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, la estructura político-administrativa fundamental es el municipio; así se configuran las tres esferas de competencia: la Federal, la Estatal y la Municipal.



## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL ESTADO Y LA HACIENDA MUNICIPAL**

Sumario: Introducción.- 4.1 La Reforma del Estado del Municipio en el ámbito Hacendario.- 4.2 Ley para la Reforma del Estado.- 4.3 Propuestas de la Reforma del Estado en el ámbito municipal.- 4.4 Propuestas. Conclusiones

#### **INTRODUCCIÓN**

Sin una recaudación eficiente y sin recursos suficientes el Estado no puede generar inversión social; no puede construir un entorno de seguridad pública y jurídica que potencie el desarrollo de cada una de las personas que viven en su territorio, no puede satisfacer las necesidades sociales, no puede mejorar las circunstancias que va generando la vida diaria. Tampoco puede implementar políticas públicas que impacten los niveles de pobreza, de marginación, de exclusión y de falta de acceso a los bienes y a los servicios públicos. Sin recursos los gobiernos Federal, el de cada uno de los Estados y el de los Municipios, no pueden generar la infraestructura que cohesione

social y territorialmente al país, obras que dinamicen la economía, que la hagan más competitiva, que generen empleos de calidad, inversiones productivas que paralicen la expulsión de nuestros ciudadanos hacia Estados Unidos de Norteamérica.

La exención del pago del impuesto predial y las contribuciones en su modalidad de derechos generados por los servicios públicos que reciben del Municipio los bienes inmuebles del dominio público de la Federación, de los Estados y los Municipios, causa un enorme perjuicio a la capacidad económica del Municipio. Si no tiene recursos económicos suficientes no puede llevar a cabo las obras de infraestructura necesarias para brindar a sus habitantes los servicios que tiene a su cargo y con ello lograr su objeto material, es decir, la satisfacción de necesidades de interés colectivo en beneficio de sus pobladores.

Es por ello que en el capítulo cuarto y último de éste trabajo de investigación, utilizando un método deductivo se guiará al lector a través del largo camino que ha tenido que recorrer el Municipio para que el Estado lo reconozca como un nivel de gobierno, con autonomía, patrimonio y personalidad jurídica para administrar su hacienda; en el

subcapítulo cuatro punto dos daremos a conocer la Ley para la Reforma del Estado que tuvo vigencia de abril de 2007 a abril de 2008, en el entendido de que cada presidente que ha alcanzado el poder en México, ha generado una reforma del Estado pero que la que vamos a analizar tuvo sus peculiaridades positivas, empezando porque se rigió por una Ley; en el siguiente subcapítulo presentaremos los trabajos de conclusión que el Senado de la República llevó a cabo en materia de federalismo y por último se desarrollarán las propuestas.

## **4.1 LA REFORMA DEL ESTADO DEL MUNICIPIO EN EL ÁMBITO HACENDARIO**

La consolidación de la forma de Estado Federal en México no ha sido fácil. Las diversas constituciones que han regido la vida de nuestro país han dado cuenta de esa disputa. El debate ha tenido diversos escenarios. En el siglo XIX se enfrentaron las corrientes federalistas y centralistas; posteriormente durante la presidencia de Porfirio Díaz la disputa se sostuvo al interior de una forma de gobierno autoritario que presentaba la paradoja de un federalismo formal y una realidad centralista.

La Constitución de 1824, primera de la República estableció el Estado Federal y otorgó facultades tanto a la Unión como a los Estados, a fin de que cada uno procurara en su ámbito de competencia la prosperidad de la nación y el bienestar de sus habitantes. Años después en 1857 se planteó la necesidad de una distribución competencial que delimitara tanto el poder federal como el estatal, evitando la recíproca invasión que lo mismo atentaba contra la soberanía de los Estados que amenazaba el futuro de la Unión. La

idea que finalmente prevaleció en la Constitución de 1917, fue que los poderes debían limitarse sólo al ejercicio de las facultades que de manera expresa, otorga la Constitución de la República, pero la existencia de un partido hegemónico propició la misma paradoja que se desarrolló al interior de la dictadura porfirista, encontrando condiciones favorables para producirse a lo largo de todo el siglo XX, de tal manera que paulatinamente se fueron adicionando facultades a los poderes federales en detrimento de las facultades de las entidades federativas y de los municipios.

En éste contexto México se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario; la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias y; las exacciones (tributos) desproporcionadas o inequitativas.

Para corregir ésta situación se realizaron inicialmente las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947. En ellas se pactaron acuerdos –para compartir el rendimiento de los impuestos entre los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal– sobre colaboración, el ordenamiento de la concurrencia y las potestades tributarias.

Así, a finales de 1953 se creó la Ley de Coordinación Fiscal que unió a algunos estados mediante un convenio que los obligaba a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la federación; hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 estados de la República. A partir de 1973, todos los Estados fueron coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de la tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% de los Estados que se coordinaran.

Posteriormente la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 (en vigor a partir del 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, que entraron en vigor en lo conducente, el 1o. de enero de 1979), abrogó la Ley de 1953 y, originó lo que hoy conocemos como el **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**.

La coordinación fiscal se había centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso, sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud,

transfiriéndose recursos a los Estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales. Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de sus Municipios se han fortalecido en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que éste sistema se encuentra prácticamente agotado y debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno; todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser no sólo fiscal, sino también hacendario.

En México se ha hecho fundamental la relación entre sistema federal y la democracia. La forma de Estado federal permite el ejercicio cercano del poder a gobiernos libres y soberanos que velan por las necesidades de su región. La democracia dispone que sean los ciudadanos de cada región quienes elijan a sus gobernantes y les exijan que sus actos tomen en cuenta sus especiales características y potencialidades. Además es en el ámbito local donde se desarrolla con mayor profundidad la cultura cívica y política de los ciudadanos. Un

adecuado sistema federal que dote de las facultades necesarias a los estados y municipios para responder a las necesidades de su región, promovería una mayor participación de la población en los asuntos públicos porque la ciudadanía encontraría sentido a participar en un sistema capaz de dar respuestas a sus demandas.

El régimen político esencialmente centralizado que tuvimos nos heredó:

- ✓ Una forma de gobierno que ha concentrado la dinámica política y los recursos en los Poderes Federales;
- ✓ Debilidad y ambigüedad en las normas que definen las competencias de los tres órdenes de gobierno;
- ✓ Constante incremento de las facultades del Congreso Federal y de las funciones y servicios públicos federales, en perjuicio de las Entidades Federativas y de los Municipios;
- ✓ Dependencia económica de los gobiernos locales y municipales, de los recursos que administra la Federación;



- ✓ Ausencia de mecanismos efectivos de equilibrio federalista, débil representación de las entidades federativas y nula representación de los municipios;
- ✓ Falta de adaptabilidad a las circunstancias cambiantes.

La modernización de la estructura estatal que acompañó el proceso histórico de la transición democrática aunque existieron algunos antecedentes, comenzó en 1977 con la reforma de 17 artículos constitucionales. Los aspectos más importantes de esa reforma política fueron entre otros:

- ❖ La aceptación del derecho a la información.
- ❖ La constitucionalización de los partidos políticos y los fines que deben perseguir, así como la enumeración de las prerrogativas de las cuales gozan.
- ❖ La Ley Orgánica del Congreso no puede ser vetada por el presidente de la República, ni necesita de la promulgación por parte de éste para tener vigencia.

A partir de entonces y hasta 2001, se introdujeron nuevas instituciones en la ley fundamental o se alteró sustancialmente la

naturaleza de las que ya existían. Debe aclararse que respecto a varias de esas instituciones su creación y perfeccionamiento se realizó en diversas etapas y en años subsecuentes. Las más importantes fueron:

- ❖ La conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional.
- ❖ La autonomía técnica y funcional del Banco Central.
- ❖ La creación del Consejo de la Judicatura para responsabilizarse de la administración de los Juzgados, Tribunales y de la carrera judicial.
- ❖ La creación de órganos constitucionales autónomos y ciudadanizados para la organización de los procedimientos electorales, tanto a nivel federal como local.

Durante el sexenio 2000-2006 la reforma más importante, además del reconocimiento de algunos derechos humanos, fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, que fue impulsada por grupos sociales que presentaron una iniciativa al Congreso. Dicha Ley persigue que el gobierno y los órganos federales entreguen

información sobre su manera de trabajar, el uso de los recursos públicos y sus resultados, salvo la información reservada o confidencial de acuerdo con las disposiciones de la propia Ley.

En fin, las reformas que ha tenido nuestra vigente Constitución de 1917 han sido muy numerosas pero para éste trabajo nos interesa también saber el avance que ha tenido el Municipio a nivel Constitucional, las reformas al artículo 115 que le permitieron llegar a ser considerado un nivel de gobierno. A continuación una lista de lo más sobresaliente:

La **Primera reforma**, que publicó el Presidente de México Plutarco Elías Calles en el Diario Oficial de la Federación el **20 de agosto de 1928**, consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las Entidades.

La **Segunda reforma**, publicada por el presidente Abelardo Rodríguez en el Diario Oficial en fecha **29 de abril de 1933**, estableció que los Estados adoptarían, 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, conforme a las bases que establece dicho artículo. Bases que denotaban claramente, el impedimento del Estado Federal por permitir el desenvolvimiento administrativo de los gobiernos municipales. Estableció además la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.

La **Tercera reforma**, publicada por el presidente Manuel Ávila Camacho en el Diario Oficial de **8 de enero de 1943**, señaló que el período de los gobernadores de estado se ampliaba de cuatro a seis años; todavía se regulaba a los estados en el artículo 115.

La **Cuarta reforma**, publicada por el presidente Miguel Alemán Valdés en el Diario Oficial de **12 de febrero de 1947**, instituyó el voto femenino para las elecciones municipales y cambió el régimen interior de los Estados al adoptar la forma de gobierno republicano únicamente.

La **Quinta reforma**, publicada por el presidente Adolfo Ruiz Cortinez en el Diario Oficial de **17 de octubre de 1953**, abrogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 Constitucional el sufragio universal del ciudadano.

Posteriormente y tras un prolongado descanso de veintitrés años sin adecuaciones al artículo 115 Constitucional, el presidente Luis Echeverría Álvarez, publicó la **Sexta reforma**, en el Diario Oficial de **6 de febrero de 1976**, misma que adicionó las fracciones IV y V, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, es decir, en lo referente a los centros urbanos y la continuidad geográfica de dos o más de ellos; estableciendo la competencia coincidente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera. Como vemos los municipios estaban muy lejos de tener y administrar su hacienda, porque la fracción IV nació sin el texto que tiene actualmente y que es objeto de este trabajo, éste se adicionó hasta 1983.

La **Séptima reforma**, publicada por el presidente José López Portillo en el Diario Oficial de **6 de diciembre de 1977**, adicionó un último párrafo a la fracción III del artículo, el cual establece que, de acuerdo con la legislación que se expida en cada uno de los Estados, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la

elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes. Es de observarse que, esta incipiente y muy limitada reforma política, impulsó con renovados bríos la lucha por mayores niveles de participación de la ciudadanía políticamente organizada para integrar los órganos públicos de representación, trajo nuevamente el debate por una auténtica reforma política nacional.

Seis años después la **Octava reforma** al artículo 115 Constitucional publicada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el **3 de febrero de 1983** representó el avance más importante que en toda la historia del municipio mexicano se había registrado. Refrendó que 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 bases establecidas en el propio artículo.

La nueva redacción, adicionó tres párrafos finales a la fracción I; modificó las fracciones II, III, IV y V; y adicionó las fracciones VI, VII, VIII, IX y X.

Dio rango constitucional aunque se podría mejorar, a los lineamientos sobre suspensión y desaparición de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros; acabó con la discusión relativa a los reglamentos autónomos municipales al asignar a las legislaturas locales la facultad para establecer las bases normativas de acuerdo con las cuales los ayuntamientos pueden expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones. Asimismo la reforma Constitucional fortaleció la libertad municipal especialmente en materia financiera, llama la atención un párrafo de la exposición de motivos en el siguiente tenor, **“urge el fortalecimiento municipal mediante la desaparición de tantas exenciones contenidas en leyes federales y estatales, respecto a impuestos y derechos estatales y municipales que venían favoreciendo a diversas personas físicas y morales oficiales, y a las entidades del sector paraestatal, federal y local”** y lo que es muy significativo para el patrimonio del municipio, es que la reforma fijó en la fracción IV, los elementos indispensables para su régimen hacendario de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 115 con la reforma de 1983. [...]**

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

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

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

b).- Las **participaciones** federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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



**Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.**

**Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.**

**Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.**

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

Como se observa surgió con ésta reforma la exención fiscal para los bienes inmuebles del dominio público asimismo, la redacción de la fracción IV del artículo referido fijó –en materia hacendaria–, la libertad del Municipio para administrar sus recursos, que antes se

conformaban exclusivamente por las aportaciones determinadas por las legislaturas estatales y lo facultaron también para recaudar contribuciones por propiedad de inmuebles, los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos, además de las aportaciones federales.

Esta reforma también estableció la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; determinó por vez primera los servicios públicos mínimos de carácter municipal así como la posibilidad de que el ente municipal obtuviera el concurso del Estado o se coordinara con otros municipios para la prestación de los mismos.

La **Novena reforma**, la publicó también el presidente Miguel de la Madrid en el Diario Oficial de **17 de marzo de 1987**, lo relativo a las Entidades Federativas pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los Estados y el artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio; estableciendo que, las leyes de los Estados introdujeran el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Además, propuso que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rijan por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con

base a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La **Décima modificación** al Artículo 115 de la Constitución Política de México, se aprobó en el seno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, previa sanción de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, el 28 de octubre de **1999**, publicándola el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en el Diario Oficial de la Federación el **23 de diciembre** de ese mismo año y entró en vigor 90 días después de su publicación.

Contiene determinaciones muy importantes para el municipio, tales como el reconocimiento de que es un nivel de gobierno; ampliación y precisión de servicios públicos municipales; materia de empréstitos y el reconocimiento de que los Municipios están investidos de personalidad jurídica para manejar su patrimonio.

Reformó los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; reformó el párrafo segundo y adicionó los párrafos tercero y cuarto con los incisos a), b), c), d) y e) y quinto a la fracción II; se reformó el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) e i), el párrafo segundo y

adicionó un párrafo tercero a la fracción III; reformó los párrafos segundo y tercero, y adicionó los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reformaron las fracciones V y VII.

Y lo que perjudicó más al municipio de ésta reforma es que sostuvo la **exención de bienes inmuebles de dominio público de la Federación, de los estados y los municipios, argumentando que tal exención no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

Una nota característica de ésta reforma vino a ser la de no haber sido promovida por el Poder Ejecutivo, sino por diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y del Partido Revolucionario Institucional. Todos en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 Constitucional. Diputados federales de los grupos parlamentarios de los partidos ya mencionados presentaron entre el 23 de octubre de 1997 y 26 de mayo de 1999 diversas iniciativas para modificar el artículo 115 Constitucional a fin de lograr el fortalecimiento del Municipio mexicano

mediante la ampliación de sus facultades; mismas que fueron turnadas para su dictamen y estudio a la Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales y para la opinión de la Comisión del Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, con respecto a la reforma hacendaria ésta se empezó a propiciar en el sexenio de Vicente Fox quien echó a andar un proyecto denominado “**La Reforma del Estado**”, encaminado a lograr un desarrollo incluyente y equitativo para fortalecer un sistema federal democrático gobernable representativo con participación política y ante todo con justicia social.

Los gobernadores de los estados libres y soberanos de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, expusieron la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública Federal, Estatal y Municipal, cuyo principal objetivo sería la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingreso, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores

condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

La declaración de Mazatlán de agosto de 2001, constituye el primer antecedente significativo de la conformación de la **Conferencia Nacional de Gobernadores**. Se realizaron reuniones de gobernadores en Quintana Roo, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México, Chihuahua, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Aguascalientes, el Distrito Federal y San Luís Potosí, para culminar el 20 de agosto de 2003 en Coahuila donde el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados emitieron conjuntamente la “Declaración de Cuatro Ciénegas” donde se acordó impulsar la convocatoria para una convención nacional hacendaria que pudiera conducir a una reforma fundamentada en criterios claros y precisos; que generara una nueva corresponsabilidad política y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales; que se orientara a incrementar la recaudación y la autonomía hacendaria; que mejorara la distribución de los recursos y la inversión pública; que privilegiara la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsara la cooperación, la coordinación y la

solidaridad que permita abatir la pobreza para evitar que se profundicen las diferencias entre entidades ricas y pobres. Reconociendo que toda decisión legislativa es formal y materialmente competencia del Congreso de la Unión.

El 5 de febrero de 2004, se declaró formalmente inaugurada por el Presidente de México la primera **Convención Nacional Hacendaria**<sup>121</sup> cuya sede fue el estado de Querétaro. Los Poderes de la Unión; las Entidades Federativas conforme a sus propios acuerdos y; la mesa directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México son los que designaron a los servidores públicos que participaron. Los representantes de Cámaras y otras organizaciones empresariales, Instituciones de educación superior, Colegios de profesionistas; Organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Sectores involucrados de la sociedad civil participaron como

---

<sup>121</sup> El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, el Presidente del Senado de la República, los Gobernadores Constitucionales de los Estados de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los integrantes de las juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión, el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, los Presidentes de las Organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México, convocan a la Primera Convención Nacional Hacendaria. México, DF 28 de octubre de 2003, Palacio Nacional.  
<http://cnh.fox.presidencia.gob.mx/documentos/1/2/art/archivos/baj8esmb.pdf>

coadyuvantes (colaboradores), aportando las conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones.

Las conclusiones plasmadas en los 323 acuerdos se han venido discutiendo desde el mes de agosto de 2004 hasta el día de hoy con la finalidad de concretar todos y cada uno de ellos. Los trabajos de seguimiento a los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria se llevan a cabo por parte de un Comité Técnico de seguimiento de composición plural en donde se reúnen diversas secretarías de Estado con los representantes de los Estados y Municipios designados para éstas tareas dirigidos por un Responsable Ejecutivo para cada uno de los 323 acuerdos; éstos ejecutivos responsables o líderes de grupo tienen la tarea de comandar las acciones hacia la concreción de los acuerdos de los que son responsables. Adicionalmente se ha tenido un trabajo paralelo con la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y se ha invitado a las asociaciones de municipios a expresar sus puntos de vista sobre algunos de los acuerdos que de implementarse impactarían directamente sobre los Municipios.



Hoy como nunca en la historia de nuestro país, los municipios tienen un peso político propio que se expresa en la existencia de asociaciones como son las siguientes:

- La Conferencia Nacional de Municipios de México, CONAMM
- La Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM
- La Asociación de Autoridades Locales de México, AALMAC
- La Asociación de Alcaldes de Acción Nacional, ANAC
- La Asociación de Municipios de México, AMMAC

En los últimos años éstas asociaciones y otras de menor calado han promovido su integración en una sola que es la **Conferencia Nacional de Municipios de México** como una medida consciente de su utilidad para la negociación intergubernamental. Con independencia de la eficacia política lograda hasta el momento –que no es menor– por lo pronto, lo relevante es comprender a estas asociaciones como un reflejo y como una expresión muy concreta de la nueva política intergubernamental y de sus actores.

El actual proceso de reforma del Estado mexicano significa en muchos sentidos la mayor oportunidad, en muchos años, de comenzar a dar forma y concretar este conjunto de reformas. Una mejor

distribución de los recursos entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal; la potestad de tener fuentes de ingresos tributarios propios, así como el ejercicio pleno de la autonomía para decidir en qué gastarlos, son algunos elementos necesarios para que sea posible, no sólo la provisión de servicios públicos necesarios para que la población incremente su nivel de vida, sino la promoción, implementación y buen término de las iniciativas de desarrollo local incluyendo el cobro de dichos servicios a los bienes inmuebles del dominio público de la federación, de los estados y municipios. En éste sentido el planteamiento de fondo es que los Ayuntamientos pasen de ser estructuras puramente asistencialistas o proveedoras de los servicios públicos más básicos, a verdaderos impulsores del desarrollo económico y social de sus comunidades.

El impuesto inmobiliario es la principal fuente de ingresos propia del municipio. No obstante, el diseño de reglas para la recaudación de éste importante impuesto no ha facilitado su eficaz recolección por parte del Ayuntamiento. El Municipio debería ser dotado, en forma consistente, de todas las herramientas y facultades necesarias para su eficiente cobro: predial, catastro y sistemas de información. Dadas las

características del mercado inmobiliario, y dado que nadie como el ayuntamiento tiene el incentivo de cobrar eficazmente ese impuesto, el municipio debe tener una participación muy activa en la definición de las bases y las tarifas de ese impuesto incluyendo el cobro a los bienes inmuebles del dominio público de la federación de los estados y municipios. Lo anterior, aunado a que con la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, se reconoce al Ayuntamiento como forma de gobierno.

Este nuevo *status* logrado por los ayuntamientos es relevante por que define, de forma Constitucional, los tres niveles de gobierno, y de éste modo deberán dejar de ser considerados, por las leyes orgánicas municipales correspondientes, parte del aparato administrativo de los gobiernos Estatales o Federal. Lo que crea, por primera vez en la historia, la oportunidad de interlocución en materias mutuamente concurrentes según sus ámbitos de acción, de forma similar a la que el gobierno federal tiene con los gobiernos de los Estados.

## 4.2 LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO

A partir de 1998, existen cuando menos tres ejercicios o consultas para realizar modificaciones constitucionales, enmarcadas en una reforma del Estado. La LVII Legislatura de la Cámara Federal de Diputados la cual inició sus funciones el uno de septiembre de 1997 y concluyó el día 31 de agosto de 2000, convocó a foros regionales para que la sociedad se pronunciara sobre la Constitución mexicana.

Al término de ese ejercicio se habían presentado 730 ponencias y se proponía la modificación de 122 artículos constitucionales. A partir de septiembre de 2000, se reunió la **Comisión de Estudios para la Reforma del Estado**, que había sido instalada el 21 de agosto de ese año por Vicente Fox Quesada quien acababa de ganar las elecciones presidenciales derrocando al único partido que gobernó a México durante todo el siglo XX. Esa Comisión fue coordinada por Porfirio Muñoz Ledo; se formaron seis mesas de trabajo, subdivididas en cinco temas cada una y participaron 167 ponentes. El número de ponencias fue inmenso; en diversas ocasiones, las ponencias

discreparon y no fue posible alcanzar consenso. Dicho ejercicio no prosperó.

En marzo de 2001, la Secretaría de Gobernación convocó al **Foro para la Revisión Integral de la Constitución** mismo que se subdividió en foros o grandes temas los que a su vez, se desarrollaron en diversas mesas durante seis meses. Dichos foros se caracterizaron por haber gozado de amplia difusión en los medios de comunicación.

Como es fácil constatar el debate se prolongó durante varios años sin aparente resultado. No obstante, el tiempo no se perdió debido a que las ideas y las propuestas se han ido considerando y meditando con más cuidado.

En aquel entonces, la opinión pública rechazaba que el Congreso estuviera inmovilizado se tenía la percepción de que los legisladores no trabajaban y que les interesaban más sus intereses partidistas y particulares que los de la Nación lo cual desprestigió al Congreso de la Unión. Otra de las razones por las cuales la Reforma del Estado se encontraba paralizada, eran los desencuentros entre los

poderes Ejecutivo y Legislativo federales ya que en éste último prevalecía el pluralismo y la competencia democrática.

El senador Manlio Fabio Beltrones, en su carácter de coordinador de los senadores del Partido Revolucionario Institucional, presentó el 14 de noviembre de 2006 un proyecto para crear la Ley para la Reforma del Estado. Dicho proyecto con modificaciones se convirtió en norma jurídica.

Esta Ley recibió diversas críticas como que era innecesaria para poder legislar, que su contenido era superfluo porque las reglas del procedimiento legislativo ya se encontraban precisadas, que resultaba absurdo que el legislador auto estableciera términos para ejercer sus funciones.

A su vez dicha Ley fue defendida con argumentos como los del doctor Carpizo, en el sentido de que se llevaba un período de diez años discutiendo una Reforma del Estado y no existía casi resultado alguno por lo que ésta Ley, era una importante manifestación de voluntad política por parte del Poder Legislativo y un compromiso político para alcanzar acuerdos, ciertamente se podía haber seguido

otro camino, pero éste era el más fuerte y poderoso, porque se estableció una metodología con etapas precisas y se asignaron recursos para el trabajo de apoyo, por lo que el plazo serviría para que el nuevo ejercicio, en palabras del maestro Carpizo, no fuera a dormir el sueño de los justos como sus antecesores en los diez años anteriores.<sup>122</sup>

El 29 de marzo de 2007 Felipe Calderón Hinojosa Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados firmaron el decreto de la **Ley para la Reforma del Estado y el Manual de Procedimientos de las Subcomisiones y de los Grupos de trabajo**, su vigencia fue de doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 13 de abril de 2007, entrando en vigor al día siguiente. El objeto de esta Ley fue establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano.

Los aspectos más sobresalientes de dicha Ley fueron:

---

<sup>122</sup> Carpizo Mcgregor, Jorge, Op. Cit., <http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/investigador.htm?p=jcarpizo>

- Se estableció una metodología para lograr los acuerdos de reforma mediante I) Presentación de propuestas, II) Consulta pública III) Negociación y la formación de consensos IV) Redacción de los proyectos y V) Aprobación, firma y presentación de iniciativas.
- Se creó la **Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión por sus siglas CENCA y su Reglamento Interno**; como el órgano rector de la conducción del proceso de Reforma del Estado y se crearon Subcomisiones de Consulta Pública y Redactora.
- Se precisaron las etapas que habrían de desarrollarse para la negociación y la construcción de acuerdos.
- Se estableció que la agenda sobre la que tenían que pronunciarse el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales, se integraría prioritariamente con seis grandes temas: Régimen de Estado y gobierno, Democracia y sistema electoral, Federalismo, Poder Judicial, Reforma hacendaria y Garantías sociales.



- La vigencia de la ley fue de doce meses, a partir de su publicación en el Diario Oficial del 13 de abril de 2007, hasta el 13 de abril de 2008.

Se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos por sus siglas (CENCA) del Congreso de la Unión como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México. La Comisión Ejecutiva, estuvo presidida en periodos de seis meses, primero por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y los siguientes seis meses por la Diputada Ruth Zavaleta, Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados a quien le tocó clausurar los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) en abril de 2008. Ésta Comisión Ejecutiva estuvo integrada además por los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas cámaras y las presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. Pudieron participar también en ésta Comisión Ejecutiva los representantes del Poder Ejecutivo Federal, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, quienes asistieron a las sesiones y reuniones de trabajo

con derecho a voz, pero sin derecho a voto. Y desde luego participó una representación del Poder Judicial, exclusivamente en cuanto al tema de la Reforma del Poder Judicial.

El proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado tuvo las siguientes etapas:

- I. Presentación de propuestas;
- II. Consulta pública;
- III. Negociación y construcción de acuerdos;
- IV. Redacción de los proyectos, y
- V. Aprobación, firma y presentación de iniciativas.

Los temas sobre los que debieron pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales fueron:

- I. Régimen de Estado y Gobierno;
- II. Democracia y Sistema Electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial y;
- V. Garantías Sociales.

Cuando hace ya casi dos años fue aprobada por unanimidad la Ley para la Reforma del Estado, parecía que por fin se abría la posibilidad de establecer los fundamentos institucionales de la gobernabilidad democrática. De entrada, la ley tenía meritos indudables en tanto que establecía condiciones para la negociación y la construcción de acuerdos, condiciones que, a su vez, apuntaban a dar viabilidad política a una reforma que, pese a su relevancia, no había podido ser procesada legislativamente.

Y si bien podría parecer absurda una “ley” para cambiar la ley en el actual contexto del país, dicha iniciativa resultaba útil en tanto que buscaba crear condiciones favorecedoras del dialogo y la negociación.

También fue en su momento un acierto que, de acuerdo con la Ley, la Reforma del Estado haya sido entendida como un proceso integral que abarca la casi totalidad de los temas concernientes a la arquitectura institucional del Estado y de las responsabilidades de éste para con la sociedad: régimen de Estado y de gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, Poder Judicial y garantías sociales.

Sin embargo, la tarea dista de haber sido concluida. Todo parece indicar que, con la excepción del tema electoral, en los otros cuatro grandes apartados los acuerdos fueron escasos y sólo se tradujeron en algunas reformas puntuales que, independientemente de su pertinencia, están lejos de dar respuesta cabal a los grandes retos de la gobernabilidad democrática.

El jueves 10 de abril de dos mil ocho Ruth Zavaleta Salgado, presidenta de la Cámara de Diputados y de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, en la ceremonia de clausura de la CENCA comentó, que cinco de las ocho iniciativas consensuadas son de Justicia y una de Régimen de Estado, que prevé el cambio del formato del Informe Presidencial. Precisó que hay una más de Derechos Humanos y Garantías Sociales, en cuya mesa de trabajo se procesaron 93 propuestas, y otra de Federalismo que “vale la pena se revise porque se modifican circunstancias de la relación de los municipios con el Estado.”<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Yahoo! México, noticias Notimex <http://mx.news.yahoo.com/s/10042008/7/mexico-consensuancencia-ocho-iniciativas-reforma.html>

En realidad hasta el momento de concluir con éste trabajo no se ha publicado nada referente al municipio con excepción del tema electoral. Hay desde luego iniciativas que tendrán que ser sometidas al pleno del Congreso de la Unión como por ejemplo la Iniciativa que sobre el tema de Federalismo elaboró el Senado de la República.

### **4.3 PROPUESTAS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

De cara a las posibilidades reales de concretar una reforma del Estado, debe señalarse que, de entrada, el problema no era de deficiencias en el diagnóstico, ni de falta de propuestas alternativas.

Cuando la Ley fue aprobada, había ya un largo camino recorrido tanto por los distintos actores políticos como para la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de reforma del Estado no partía de cero, ni requería la organización de interminables foros. Se requería, en realidad, un cuidadoso trabajo de recopilación y sistematización de propuestas que, a su vez, ofreciera a las instancias legislativas los insumos necesarios para concretar las reformas.

A éste respecto, la pieza clave del proceso fue la creación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión por sus siglas CENCA, la cual convocó y organizó los Foros de Consulta Pública para la Reforma del Estado. El

interés de las **Organizaciones de la Sociedad Civil** (OSC) en la promoción de la participación ciudadana fue mucho mayor que el exhibido por la clase política. Las distintas organizaciones de la sociedad civil, como el **Consejo del Observatorio Ciudadano de la Reforma del Estado**, tuvieron una presencia real y un lugar en la mesa central y en las mesas de trabajo, particularmente en la de garantías sociales.

Pero es preciso reconocer que la labor de las organizaciones de la sociedad civil presentes en la mesa central se limitó a la observación. En los hechos, el espacio para ellas fue mínimo; los partidos toleraron su presencia (incluso hubo legisladores que vieron con buenos ojos su presencia), pero fue nítida su falta de intención de abrir el espacio a una real y efectiva incidencia.

Lo cierto es que, al menos en lo que se refiere a la mesa de garantías sociales, algunos aspectos clave de las propuestas ciudadanas si fueron tomados en cuenta. Por ejemplo, en materia de derechos humanos, en el derecho a la libertad de expresión y a la regulación constitucional de los medios de comunicación, así como el reconocimiento constitucional de algunos de los llamados derechos

económicos, sociales, culturales y ambientales: educación, cultura, acceso a la ciencia y la tecnología, salud, vivienda y medio ambiente sano , entre otros.

Después de concluir las diversas etapas del proceso de negociación y construcción de acuerdos para la reforma del Estado hubo la aprobación, firma y presentación de iniciativas.

A continuación se presenta la **Iniciativa que sobre el tema de Federalismo elaboró el Senado de la República** representado por los integrantes de la Subcomisión de Federalismo, Subcomisión Redactora de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos y de diversos senadores y diputados de los Grupos Parlamentarios, la que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 27, 48, 73, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 30 de abril de 2007, la Presidenta de la Cámara de Diputados, diputada Ruth Zavaleta, turnó a la atención del Senado de la República, diversos puntos de posible consenso en materia de Federalismo, que son tomados en cuenta en la presente iniciativa.



Esta iniciativa parte de la idea de que el federalismo tiene como principios los siguientes: 1) el reparto de las soberanías; 2) que la autonomía de los miembros de la federación es una autonomía no absoluta sino limitada por la Constitución Federal; 3) que el reparto de competencias descansa en el principio de subsidiariedad, en el que las actividades se atribuyen al nivel más capaz para ejercerlas y, 4) la necesaria cooperación y participación de los Estados miembros en el funcionamiento de la Federación, pues una autonomía sin participación lleva al desmembramiento.

Esta iniciativa busca consolidar cuatro elementos básicos: 1) Un federalismo que reconozca las diferencias para lograr la equidad; 2) Un federalismo subsidiario que confíe en los gobiernos locales, pero que respalde el apoyo del gobierno central a las entidades federativas cuando éstas no puedan responder a las demandas; 3) Un federalismo que compense a quien lo necesita, con base en los índices de marginación que tienen raíces históricas y se incrementan por factores sociales y naturales; 4) Un federalismo que tenga por fundamento la cooperación, y en el que los gobiernos locales y el gobierno nacional sean igualmente responsables por el desarrollo de nuestro país.

En tal sentido, la iniciativa de reformas a la Constitución es el resultado del estudio y sistematización de las propuestas presentadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado: de la consulta pública; de diversas organizaciones de la sociedad civil; de instituciones académicas especializadas en el tema del Federalismo que acudieron al foro de consulta pública realizado en la ciudad de Guadalajara en el marco de la Reforma del Estado aportaciones que fueron analizadas y sistematizadas en un documento elaborado por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE); de las propuestas presentadas por ocho partidos políticos nacionales; de las iniciativas de los legisladores presentadas en las Cámaras del Congreso de la Unión; de los representantes de los grupos parlamentarios integrantes del Grupo de Federalismo; de la Conferencia Nacional de Gobernadores; de la Conferencia Nacional de Municipios de México; de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales. Se identificaron las propuestas coincidentes y con avances significativos, que tienen viabilidad y consistencia legislativa en los términos de la Ley para la Reforma del Estado, siendo por lo tanto procedentes para proponer reformas significativas

a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Federalismo.

Conforme al turno realizado por la Presidenta de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, Diputada Ruth Zavaleta, el día 30 de abril de 2008, quienes suscriben la presente Iniciativa, conscientes de la aplicación e interpretación que han realizado el Legislador y nuestro máximo Tribunal, proponemos la reforma de los artículos constitucionales 27, 48, 73, 115, 116 y 124 de nuestra Carta Magna; en armonía con otros preceptos legales cuya reforma y adición se planteará una vez aprobada esta propuesta, como forma para lograr la materialización y ampliación de las potestades que confiere nuestra Constitución a las Entidades Federativas.

La presente Iniciativa propone la reforma y adición de los artículos constitucionales que a continuación se mencionan, con la respectiva justificación derivada de las aportaciones de quienes participaron en el Grupo de Trabajo de Federalismo en la CENCA, de conformidad con la Ley para la Reforma del Estado:

## **1.-Capacidad Jurídica Plena de los Estados, Distrito Federal y Municipios para poseer bienes.**

Se proponen dos adiciones a la fracción VI del artículo 27, para dar plena juridicidad a la capacidad de los Estados, el Distrito Federal y los municipios para adquirir y poseer los bienes necesarios para el ejercicio de las atribuciones que esta Constitución y las leyes les confieren.

Es importante mencionar que la redacción actual alude únicamente a la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos y para procurar el beneficio de la comunidad.

## **2.- Las Entidades Federativas y los municipios participarán con el gobierno federal en la administración de bienes muebles e inmuebles públicos del Patrimonio Nacional y contarán con un registro de los mismos que integren su patrimonio.**

Se propone la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, a la fracción VI del artículo 27 para que las Entidades Federativas y los municipios participen, siempre de manera conjunta,

con el Gobierno Federal en la administración del Patrimonio Nacional, en los términos que ésta constitución y las leyes prevean.

Ésta reforma hará factible una mejor y más plural gestión del patrimonio de todos los mexicanos, al incluirse la posibilidad de que las Entidades Federativas y los municipios participen en los actos de administración de recursos naturales ubicados en su territorio, pero en ningún caso esto significará el traslado de dominio del Patrimonio Nacional.

Esto hará posible, por ejemplo, que los tres órdenes de gobierno colaboren en la administración de las zonas marítimo-pesqueras, las reservas naturales protegidas y los cuerpos de aguas nacionales: ríos, lagos, lagunas y afluentes, cuyo dominio por disposición constitucional corresponde a la Nación.

Ésta propuesta federalista, enriquece el panorama de las soluciones posibles a los problemas nacionales, al establecer la posibilidad jurídica de una coordinación superior de recursos materiales, financieros y humanos, respecto de los bienes de dominio público.

La posibilidad de que las entidades y los municipios participen en la administración de los bienes del patrimonio nacional estará sujeta a la Ley y a los acuerdos correspondientes con el gobierno federal; lo que garantiza arreglos mutuamente convenientes entre órdenes de gobierno, en beneficio de todos los mexicanos.

En la propia fracción VI del artículo 27 Constitucional se adiciona el segundo párrafo, a fin de establecer el deber jurídico tanto del gobierno federal, como el de las entidades federativas y municipios, de contar con un registro de los bienes muebles e inmuebles que integren su patrimonio, debiendo garantizar el derecho a la información sobre el mismo, a fin de que los ciudadanos puedan consultar el acervo y manejo patrimonial de los gobiernos.

Esta disposición aportará transparencia en la administración del patrimonio gubernamental y contribuirá a poner frente al ciudadano un registro detallado del patrimonio del Estado, con lo cual se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo sexto Constitucional.

**3.- Jurisdicción Insular:** En este esquema de federalismo renovado y en materia de derecho insular, se comparte con los Estados y municipios de la Federación que tienen litoral, la jurisdicción sobre islas, cayos y arrecifes que se encuentren hasta una distancia de 12 millas náuticas de su línea de costa. La jurisdicción federal continuará en aquellos territorios insulares localizados más allá de dicho límite. Los tiempos actuales sugieren plantear una reforma constitucional que permita la debida participación de las entidades costeras en el gobierno de las islas y, con ello, se pueda modificar un régimen que actualmente se concentra, casi por completo, en el gobierno federal.

Por lo que respecta a las demás islas, es decir, las que por razón de la distancia no queden bajo jurisdicción estatal, seguirán sometidas al régimen actual, en otras palabras, continuarían dependiendo del gobierno federal y seguirían siendo administradas por la Secretaría de Gobernación.

Las islas mexicanas que debido a diversos factores han permanecido en un olvido secular, deben ser reincorporadas plenamente al patrimonio nacional y al proceso de modernización que

exige el México contemporáneo. De aprobarse esta propuesta de reforma constitucional se contribuirá sin duda alguna a forjar un nuevo Federalismo.

Por lo anterior, se propone una adición al Artículo 48 Constitucional y en consecuencia, su desarrollo y aplicación en el diseño de la ley reglamentaria correspondiente.

#### **4.- Acuerdo de compensación en caso de exención a los impuestos locales:**

Se propone una adición a la fracción VII del artículo 73, con el fin de que, cuando una exención fiscal de carácter federal tenga como consecuencia directa la disminución de los recursos que las Entidades Federativas podrían recaudar; la federación acordará con los Estados una forma de compensación que les permita a éstos subsanar los recursos con los que contarían de no haberse establecido esa norma; lo que implica un principio de corresponsabilidad y solidaridad de parte de la federación con los estados, al momento de diseñar las políticas fiscales.



## **5.- Diversidad Municipal y Autonomía Administrativa del Municipio:**

Se propone reconocer la autonomía administrativa del Municipio, así como la diversidad cultural, demográfica, étnica, territorial y social de los mismos.

Esto último, debido a las enormes diferencias que hay entre los Municipios desde el punto de vista territorial, así como respecto a su vocación, desarrollo social y económico. Es necesario procurar transitar de una concepción homogénea del Municipio plasmada en la Constitución, a una que reconozca la existencia de Municipios rurales, metropolitanos e indígenas, con distintos niveles de desarrollo y marginación, preservando los principios de equidad en el trato y de cooperación e interdependencia. Para tal efecto, se propone una adición al primer párrafo del artículo 115.

## **6.- Hacer partícipes a los ayuntamientos en el proceso de reformas a las Constituciones Locales.**

Así como los Congresos de las Entidades Federativas forman parte del Constituyente Permanente para actualizar el texto

Constitucional Federal a las necesidades sociales del país, también es necesario que en la aplicación de un criterio de congruencia en la organización del Estado Federal, se estime conveniente que los Ayuntamientos tengan la facultad para aprobar reformas y adiciones a las Constituciones de sus respectivas Entidades Federativas a través de un procedimiento aprobatorio con una mayoría simple de los Municipios de la Entidad Federativa correspondiente; con lo que se fortalecería la participación política de los municipios. Por lo anterior, se propone adicionar un nuevo segundo párrafo a la fracción II del artículo 115.

#### **7.- Servicio Municipal de Carrera:**

Se plantea incluir, dentro de la estrategia de fortalecimiento de la gestión municipal, el impulso del servicio civil de carrera para los funcionarios municipales, con el fin de estar en condiciones de optimizar el desarrollo municipal, evaluar mejor el desempeño de sus servidores públicos y el cumplimiento eficaz de las metas, y el adecuado ejercicio de los recursos fijados en los planes, programas y obras públicas de los municipios. Para tal efecto, se proponen dos

adiciones al segundo párrafo actual, que pasaría a ser el tercero, de la fracción II del Artículo 115.

### **8.- Democracia participativa en el Municipio.**

La democracia es una forma de gobierno en la que el poder reside en el pueblo y se ejerce en el caso de la democracia representativa, a través de autoridades que adquieren legitimidad por la forma en la que resultan electas y, con ello, adquieren la facultad de tomar las decisiones públicas a nombre de la sociedad. Sin embargo, las transformaciones que se registran en las sociedades contemporáneas, particularmente en cuanto a su creciente diversidad, han hecho necesaria la generación de mecanismos, dentro de la propia democracia representativa, para la participación directa de los ciudadanos en las decisiones colectivas. Estos mecanismos permiten encontrar un equilibrio entre la estabilidad que brinda la democracia representativa, y el dinamismo que aporta la democracia participativa; sobre todo en el ámbito municipal en donde el gobierno y la sociedad interactúan de manera cotidiana más cerca.

En ese contexto, por ser el municipio el espacio natural en donde se dan los liderazgos ciudadanos con mayor fuerza, y la participación social se encuentra más articulada y organizada, se propone impulsar las figuras de democracia participativa como son: deliberación y consulta pública, plebiscito, referéndum, cabildo abierto e iniciativa popular, entre otros. Dichos mecanismos de democracia participativa serán determinados por la legislatura local en razón de su propio contexto. En ese sentido, se propone una adición al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 Constitucional, que en este proyecto pasaría a ser el tercero de dicha fracción.

#### **9.- Concesión de los servicios públicos municipales; requisitos y modalidades:**

Para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones, los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán concesionar por sí o en común los servicios públicos que les corresponden, de conformidad con lo dispuesto por las leyes municipales aprobadas por las Legislaturas de los Estados.

Los requisitos y modalidades a que deberá sujetarse la concesión de los servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes municipales, deberán estar establecidos en las leyes que al efecto expida la Legislatura Local. Para ello, se propone la adición de un párrafo al inciso c) de la fracción II del Artículo 115, y reformar el segundo párrafo del inciso i) de la fracción III del mismo artículo.

#### **10.- Desarrollo Metropolitano:**

La formación y crecimiento de zonas metropolitanas han jugado un papel central en el proceso de desarrollo y en la urbanización del país, al grado que más de la mitad de la población urbana de México se asienta en zonas metropolitanas.

El desarrollo económico, social y político de la historia reciente de nuestro país ha dado como resultado la conformación de zonas metropolitanas, en donde en un inmenso ámbito espacial coexisten diversas unidades político administrativas federales, estatales y municipales. El problema que se enfrenta es que estos grandes conglomerados metropolitanos, además de su gran dimensión y

complejidad operativa, se asientan en una multitud de municipios, frecuentemente de varias entidades federativas, que no están obligadas a ponerse de acuerdo para planificarlas y desarrollarlas como lo que son: un conjunto integrado de unidades sociales, económicas, territoriales y ambientales.

Estas unidades territoriales que en su constante expansión física sobrepasan los ámbitos municipales, impactando en algunos casos espacios regionales, plantean nuevos problemas de administración y nuevos retos en la gobernabilidad del territorio, así como en las formas y mecanismos de colaboración y asociación de municipios.

La eficaz gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de diversos gobiernos municipales, así como de sus respectivos gobiernos estatales, con esquemas de organización administrativa y capacidades operativas y financieras diferentes, quienes además generalmente tienen autoridades de diversos partidos, así como visiones, planes y proyectos distintos. Gobernar y administrar estos conglomerados metropolitanos representa un reto a

los gobiernos, a la pluralidad y a la participación efectiva de la sociedad en la decisión de su comunidad.

En este sentido es necesario generar estrategias e instrumentos para que la planeación, coordinación y administración metropolitanas se constituyan como mecanismos de gestión social y acción institucional que puedan decidir en el ordenamiento del territorio, el desarrollo económico y la gobernabilidad para dar sustentabilidad a nuestras metrópolis.

Este cambio en las formas de asentamientos humanos, sobre todo por la tecnología y las comunicaciones, ha ido paulatinamente haciendo de las ciudades, tejidos urbanos difusos, y no reductos aislados; el anudamiento de relaciones sociales, crecientes y progresivamente más densas entre comunidades anteriormente aisladas. Esta nueva perspectiva de estructuración física y geográfica no es convencional; y en ella subyace, la dura y estricta realidad de que la actuación territorial del hombre da forma al espacio, como lo son las unidades conurbanas, y con ello a relaciones sociales específicas.

En consecuencia, se requiere que el Estado Mexicano reconozca a escala constitucional la existencia de zonas metropolitanas como áreas de importancia estratégica para el desarrollo regional y nacional.

Por lo anterior, la presente iniciativa hace un reconocimiento legal del fenómeno metropolitano. Hay coincidencia en reformar el marco constitucional que establezca la coordinación intermunicipal. Así se expresó en los foros de consulta del Grupo de Trabajo de Federalismo de la CENCA.

Las legislaturas locales, en el marco de lo establecido por las leyes municipales, podrán crear mediante decreto Consejos Metropolitanos, como instancia de coordinación de las autoridades locales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El decreto por el que se autorice la creación o constitución del Consejo Metropolitano, deberá garantizar una representación paritaria (paralela) de las autoridades locales que lo conformen

La aplicación de las resoluciones del Consejo Metropolitano se dará por acuerdo de las autoridades representadas en el mismo. Para



tal efecto se propone reformar y adicionar el inciso i) de la fracción III del artículo 115 Constitucional.

### **11.- Celebración de convenios administrativos entre Entidades Federativas.**

Se propone adicionar el primer párrafo a la fracción VII del Artículo 116, para que las Entidades Federativas cuenten con facultades para celebrar convenios para que una Entidad Federativa colabore, exclusivamente en el ámbito administrativo, con otra u otras Entidades en el ejercicio de sus funciones y para la prestación de más y mejores servicios públicos y/o de desarrollo regional que impliquen las voluntades y recursos de dos o más Entidades Federativas, en beneficio de los mexicanos.

No es posible construir grandes acuerdos ni proyectos nacionales en la dispersión o la desorganización. La gobernabilidad democrática nacional y la exigencia de progreso individual y colectivo requieren mayores niveles de coordinación y organización entre los órdenes de gobierno.

**12.- Facultad para que las Entidades Federativas administren libremente su hacienda bajo ciertas condiciones:**

Se propone la adición de una nueva fracción VIII al artículo 116, para establecer la disposición de que las Entidades Federativas tengan la capacidad jurídica de administrar responsablemente su hacienda; la cual se formará de los ingresos derivados de sus contribuciones, así como de las participaciones derivadas de las contribuciones federales, y los demás que las leyes establezcan. Este ejercicio deberá apegarse al plan estatal de desarrollo de cada Entidad Federativa, a su presupuesto de egresos, a las normas de transparencia y a las leyes federales en materia hacendaria.

**13.- Facultar a las entidades federativas y municipios y sus organismos descentralizados a contratar financiamientos con sociedades de banca y crédito conforme a las bases que establezca el Congreso de la Unión:**

También se propone que las Entidades Federativas y los Municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas puedan, previa autorización de sus respectivas Legislaturas, y

conforme a las bases que establezca el Congreso de la Unión, la contratación de empréstitos con sociedades de banca y crédito legalmente constituidas conforme a la ley, siempre y cuando se destinen a inversiones públicas.

Esta propuesta tiene por objeto abrir el acceso de las Entidades Federativas al mercado del dinero, ampliando sus opciones financieras, en beneficio de los contribuyentes de las Entidades Federativas y los Municipios que son quienes pagan el costo financiero de los empréstitos autorizados a sus ámbitos de gobierno, en virtud de que actualmente se encuentran centralizados, en su mayor parte, en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). Además, beneficia a sus habitantes porque brinda mayores posibilidades para la construcción de infraestructura.

Se han incluido tres condiciones iniciales de control para la posibilidad de la contratación de empréstitos con sociedades extranjeras constituidas conforme a la Ley.

- Que el Congreso de la Unión expida una Ley que establezca los supuestos específicos y las modalidades accesibles a ese tipo

de financiamiento, con lo que los Legisladores Federales participarán en el procedimiento de otorgamiento de los mismos;

- Que los Congresos Locales de cada Entidad Federativa apruebe el endeudamiento solicitado; y,
- Que el financiamiento solicitado sea para la realización de inversiones públicas, por lo que dicho endeudamiento no podrá ser contratado, por ejemplo, para engrosar la nómina burocrática de las Entidades Federativas y los Municipios.

Lo anterior se contempla en el segundo párrafo de la nueva fracción VIII del artículo 116, que se propone en el apartado anterior.

#### **14.- Definir las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno: la Federación, los Estados y los Municipios:**

En este numeral, se deja intacta la fórmula residual que confiere a los Estados las facultades no concedidas expresamente por la Constitución al nivel federal y se propone la adición de cuatro párrafos.

Se propone la adición de dos nuevos párrafos, el segundo y el tercero, al artículo 124, para establecer reglas claras de definición de

las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno: la Federación, los Estados y los Municipios.

La reforma es para que el Congreso de la Unión expida la legislación que determine las bases generales de las facultades concurrentes y determine con claridad las que corresponden a cada orden de gobierno.

Como elemento complementario de este esquema de definición de las facultades concurrentes, se propone la disposición de que las Legislaturas Locales y el Distrito Federal regulen los aspectos específicos del ejercicio de éstas en sus respectivos ámbitos de competencia.

De aprobarse esta propuesta, se dará por vez primera en la historia institucional de nuestro País, claridad al ejercicio de las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno. Con esto, los mexicanos podrán identificar específicamente la responsabilidad que tendrá cada nivel de gobierno en la prestación de servicios públicos, desarrollo urbano, deporte, cultura, educación, salud,

protección al medio ambiente y seguridad, entre otras materias que corresponden a los tres órdenes de gobierno.

Las facultades concurrentes se encuentran dispersas en diversos artículos de nuestra Constitución, y si bien es cierto que hay leyes que regulan algunas materias concurrentes en forma taxativa (concreta), hay una gran cantidad de éstas sin reglamentación alguna, más allá de disposiciones administrativas que han establecido una serie de acciones de carácter discrecional limitadas únicamente por el alcance del monto de los recursos a erogar por cada orden de gobierno en cada facultad concurrente.

La adición de un segundo párrafo al 124 constitucional propone que el ejercicio de las facultades que se deriven de las materias concurrentes, podrá convenirse entre los órdenes de gobierno, por lo que en el marco que establecerá el Congreso de la Unión, el Gobierno Federal, los Estados y Municipios podrán con plena jurisdicción acordar en bien de los ciudadanos qué aspectos específicos serán ejercidos por cada autoridad.

## **15.- Creación de un Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Estatales:**

La propuesta de adicionar un nuevo cuarto párrafo al Artículo 124, derivada de la **Convención Nacional Hacendaria**, es el establecimiento a nivel Constitucional, por vez primera en nuestra historia, de un Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Estatales; mismo que deberá regirse conforme a una Ley de Coordinación Hacendaria, en virtud de la cual se permitirá a las Entidades Federativas coordinarse con el Gobierno Federal o entre sí, para la mejor participación de los ingresos y distribución de las responsabilidades, en el contexto de la necesidad del perfeccionamiento de nuestro régimen hacendario.

Se establece también la propuesta de un nuevo párrafo quinto al artículo 124, para incluir la obligación constitucional para que los Municipios participen en los rendimientos de las contribuciones de las Entidades Federativas que por concepto de contribuciones establezcan las leyes.

## **16. Artículos transitorios para aplicar las reformas constitucionales:**

Finalmente, se proponen los artículos transitorios, que hagan efectivas las reformas constitucionales propuestas, a fin de que inicien su vigencia, y el Congreso de la Unión expida las leyes secundarias que actualice el sistema Federal mexicano, a las necesidades de nuestro tiempo.

### **PROYECTO DE DECRETO:**

**ÚNICO.-** Se adiciona el párrafo primero de la fracción VI, del artículo 27; se adicionan dos nuevos párrafos, segundo y tercero a la fracción VI del artículo 27, por lo que los actuales párrafos segundo y tercero, pasarían a ser cuarto y quinto; se adiciona el artículo 48; se adiciona la fracción VII del artículo 73; se adiciona el párrafo primero del artículo 115; se adiciona un nuevo segundo párrafo a la fracción II, del artículo 115, por lo que el actual segundo párrafo pasa a ser el tercero; se adiciona el segundo párrafo actual, que pasa a ser el tercero, de la fracción II, del artículo 115; se adiciona un nuevo segundo párrafo al inciso c) de la Fracción II del Artículo 115; se



adiciona el tercer párrafo del inciso i) de la fracción III del artículo 115; se adicionan tres nuevos párrafos, quinto, sexto y séptimo al inciso i) de la fracción III del artículo 115; se adiciona el párrafo primero de la fracción VII, del artículo 116; se adiciona una nueva fracción VIII al artículo 116; se adicionan cuatro nuevos párrafos, segundo, tercero, cuarto y quinto, al artículo 124; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 27 (...)**

Fracción I.- (...) a la V.- (...)

Fracción VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad **jurídica** para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios **para el ejercicio de las atribuciones que ésta Constitución y las leyes les confieren.**

**Las Entidades Federativas y los Municipios podrán participar conjuntamente con el Gobierno Federal, en la administración del Patrimonio Nacional, en los términos que ésta Constitución y las**

leyes prevean. En ningún caso esto significará el traslado de dominio del Patrimonio Nacional.

**El Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios contarán con un registro de los bienes que integren su patrimonio, debiendo garantizar el derecho de los ciudadanos a la información sobre el mismo, conforme al artículo sexto Constitucional y las leyes de transparencia que de éste derivan.**

(...)

**Artículo 48.-** Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados **y aquéllas que se encuentren frente a sus litorales desde su línea de costa y hasta una distancia de doce millas náuticas. En estos casos, la Federación, los Estados y los Municipios promoverán la**

**preservación y el desarrollo sustentable de las islas de acuerdo con esta Constitución y los lineamientos que establezca la ley.**

### **Artículo 73 (...)**

Fracción I.- (...) a la VI.- (...)

Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. **Cuando una exención fiscal de carácter federal tenga como consecuencia directa la disminución de los recursos que las Entidades Federativas podrían recaudar, la federación acordará con los Estados una forma de compensación que les permita a éstos subsanar los recursos con los que contarían de no haberse establecido esa norma.**

**Artículo 115.-** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, **que, como expresión de la voluntad democrática, gozará de autonomía administrativa para la realización del bienestar colectivo y la gestión del interés público municipal. En la definición de la estructura y funcionamiento del**

**marco institucional de los ayuntamientos, las leyes federales y estatales reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia.**

**Lo anterior conforme a las siguientes bases:**

**I.- (...)**

**II.- (...)**

**Los ayuntamientos participarán en el procedimiento de reformas y adiciones a las Constituciones de sus Entidades Federativas, promovidas por sus legisladores o su Ejecutivo local, las que serán aprobadas por mayoría simple. Las Legislaturas Locales o la Diputación Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.**

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, **el estatuto del servicio profesional de carrera**, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus

respectivas jurisdicciones, que organicen **el gobierno y** la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal **y establezcan los instrumentos de democracia participativa que determine la Legislatura Local.**

(...)

a) (...)

b) (...)

c) (...)

**Así como, los requisitos y modalidades a que deberá sujetarse la concesión de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes municipales; con el objeto de asegurar la eficacia de la prestación de aquéllos y de la utilización social de éstos;**

d) (...)

e) (...)

**III.- (...)**

a).- (...) a la i).- (...)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, **y en su caso, constituir el organismo correspondiente como producto de su asociación; o bien concesionar la prestación de los mismos, en los términos de lo dispuesto por las leyes municipales aprobadas por las Legislaturas de los Estados. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados,** deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

**(...)**

**Se considerará que existe una zona conurbada cuando un asentamiento urbano se extienda sobre el territorio de dos o más municipios de una Entidad Federativa. Las Legislaturas Locales,**

en el marco de lo establecido por las leyes municipales, podrán crear mediante decreto Consejos Metropolitanos, como instancia de coordinación de las autoridades locales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El decreto por el que se autorice la creación o constitución del Consejo metropolitano, deberá garantizar la equitativa representación de las autoridades locales que lo conformen.

La aplicación de las resoluciones del Consejo Metropolitano se dará por acuerdo de las autoridades representadas en el mismo.

IV.- (...) a la X.- (...)

**Artículo 116.- (...)**

Fracción I.- (...) a la VI.- (...)

**VII.-** La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de estos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. **También se podrán celebrar convenios para que una entidad federativa**

**colabore, exclusivamente en el ámbito administrativo, con una o más entidades y el Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones y para la prestación de los servicios públicos.**

**(...)**

**VIII.- Las Entidades Federativas administrarán responsablemente su hacienda, la cual se formará de los ingresos derivados de sus contribuciones; así como de las participaciones derivadas de las contribuciones federales, y los demás que las leyes establezcan. Las haciendas de las entidades federativas deberán estar apegadas al Plan Estatal de Desarrollo de cada Entidad, a su presupuesto de egresos, y a las normas en materias hacendaria y de transparencia.**

**Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas podrán, previa autorización de sus respectivas Legislaturas, y conforme a las bases que establezca el Congreso de la Unión, contratar financiamientos y empréstitos con sociedades de banca y crédito**



**legalmente constituidas, siempre y cuando se destinen a inversiones públicas.**

**Artículo 124.- (...)**

**En los casos en que esta Constitución prevea facultades en las que concurren de manera simultánea el Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal, y en su caso, los Municipios, el Congreso de la Unión establecerá las bases generales en la ley correspondiente y determinará las facultades que correspondan a cada orden de gobierno. Las legislaturas locales regularán los aspectos específicos del ejercicio de estas facultades en sus respectivos ámbitos de competencia.**

**El ejercicio que se derive de las materias concurrentes, podrá convenirse entre los órdenes de gobierno.**

**Se establecerá un Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Públicas que se regirá en la Ley General correspondiente, la que permitirá a las Entidades Federativas coordinarse con el Gobierno Federal o entre sí, para la mejor**

**participación de los ingresos y distribución de las responsabilidades.**

**Los municipios participarán en los rendimientos de las contribuciones de las entidades federativas que por concepto de contribuciones establezcan las leyes.**

## **TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.-** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.-** El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones pertinentes a las leyes federales, a más tardar en un plazo no mayor de 180 días naturales, contados a partir de la fecha de la vigencia de este decreto.

**Artículo Tercero.-** Las Legislaturas de los Estados deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto a este decreto, en un plazo no mayor de 365 días naturales a partir de la fecha de la vigencia de este decreto.

**Artículo Cuarto.-** La Ley reglamentaria del artículo 48 de esta Constitución deberá expedirse en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la fecha de la vigencia de este decreto.

**Artículo Quinto.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión, a los veintiocho días del mes de octubre del año de dos mil ocho.

Senadores y Diputados del Grupo de Federalismo dentro del marco de los trabajos de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) órgano rector en términos de la ley para la Reforma del Estado:

Senador **Melquiades Morales Flores** Coordinador del Grupo de Trabajo Federalismo de la CENCA y Presidente de la Comisión del Federalismo del Senado de la República. Senador **Pedro Joaquín Coldwell** Coordinador de la Subcomisión Redactora de la CENCA. Senador **Ramón Galindo Noriega** y Diputado Federal **Jacinto Gómez**

**Pasillas** Coordinadores del Subgrupo de trabajo de Fortalecimiento Municipal del Grupo de Federalismo de la CENCA. Senador **Raúl José Mejía González** Coordinador del Subgrupo de Trabajo de Distribución de Competencias del Grupo de Federalismo de la CENCA. Diputado Federal **Armando Enríquez Flores** Coordinador del Subgrupo de Trabajo de Regímenes Especiales, del Grupo de Federalismo de la CENCA.

Integrantes de la Comisión del Federalismo del Senado de la República: Senador **Marko Antonio Cortés Mendoza** Secretario Senador **David Jimenez Rumbo** Secretario Senador **Jaime Rafael Diaz Ochoa**, Senadora **Martha Leticia Sosa Govea**, Senador **Fernando Baeza Meléndez**.

La idea del Federalismo no es un tema nuevo en nuestro país. Como ya se comentó en éste trabajo, desde el inicio de México en su vida independiente, los ciudadanos plantearon la necesidad de encontrar un modelo de gobierno que permitiera dotar de autonomía y de decisión a las diferentes regiones en cuanto a su régimen interno. Tras varias dosis de antagonismo entre ideas de federalismo y centralismo, se definió la existencia primeramente de dos niveles, el

federal y el estatal, unidos en un pacto federal de colaboración, posteriormente se introdujo el concepto de autonomía de los municipios, se establecieron los derechos sociales y se reconoció el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes mediante el sufragio efectivo; pero, como ha dicho el doctor Héctor Fix Fierro, director del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, "No podríamos decir que la lucha por el federalismo y la democracia esté del todo ganada"

Una de las características del Federalismo es que permite el desarrollo espontáneo de las instituciones políticas y sociales locales. No es necesario esperar autorización del centro para que actúen tanto habitantes como autoridades de los Estados; mientras menos regulación respecto de su estructura y forma de actuar se haga en la Constitución, será mejor para estimular el desarrollo sano y autónomo.

Ha llegado el momento histórico de que, a efecto de fortalecer y renovar el Pacto Federal, la Constitución renueve las bases constitucionales para el ejercicio de las facultades de las entidades federativas, muy especialmente las que concurren con los municipios,

el gobierno federal y entre los propios Estados, a fin de ofrecer mejores servicios públicos y elevar el nivel de la gestión gubernamental. Como lo ha expresado el doctor Jorge Carpizo McGregor en el Primer Encuentro Internacional sobre Federalismo Comparado, realizado en el Senado de la República, en su ponencia sobre la Reforma del Estado 2007-2008, "una Constitución tiene que actualizarse y lo hace a través de los distintos mecanismos que existen para ello y de acuerdo con los procedimientos, circunstancias y tradiciones jurídico-políticas de cada Estado".

Se comprueba así, que el diálogo y la negociación, instrumentos centrales en las relaciones entre los partidos políticos, y entre ellos y los Poderes Públicos, pueden producir resultados tangibles en beneficio de la sociedad, y de los más altos intereses nacionales. Debemos recordar que el Federalismo no puede atribuírsele a un cierto momento o a un sólo concepto, es producto de una mutación cuyos factores se originan a partir de valores y formas de Estado derivadas de la sinergia (asociación) interna del país o en otros muchos casos de la influencia del exterior dentro del entorno mundial;

estos factores son: la democracia, la hacienda pública, el desarrollo económico y el desarrollo social entre muchos otros.

Las tendencias centralizadoras del poder, así sean ejercidas en el ámbito local, desvirtúan la naturaleza del Estado constitucional y, por lo tanto, tampoco son afines a un sistema federal real.

#### 4.4 PROPUESTAS

Al organizarse el pueblo mexicano en un Estado, fue voluntad del Congreso Constituyente de 1917, instituirse en un Estado federal con una forma de gobierno republicano representativo y democrático, con Estados libres unidos en una federación, con una forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

En cuanto a la forma de gobierno del Municipio, el Constituyente Permanente después de varias reformas, ordenó en el artículo 115 Constitucional, que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal (es el jefe del gobierno y de la administración municipal) y el número de Regidores (tienen una activa participación deliberativa en el cabildo) y Síndicos (tienen la representación jurídica del municipio) que la ley determine. La competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal es ejercida por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no hay autoridad intermedia alguna entre éste y el



gobierno del Estado. Los Ayuntamientos tienen 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 los servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; Panteones; Rastro; Calles, parques, jardines y su equipamiento; Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, manejarán su patrimonio y administrarán los recursos que integran su hacienda conforme a las leyes federales y estatales.

Ahora bien, mi propuesta es que todos los bienes inmuebles del dominio público Federal, Estatal y Municipal paguen el impuesto predial y los derechos por los servicios públicos que utilizan porque no lo hacen y son ingresos que le corresponden al Municipio e indirectamente a los gobernados.

Al estar investigando me llamó la atención un párrafo de la exposición de motivos de la reforma Constitucional del artículo 115 promulgada por el presidente Miguel de la Madrid en 1983, que dice:

“Urge el fortalecimiento municipal mediante la desaparición de tantas exenciones contenidas en leyes federales y estatales, respecto a impuestos y derechos estatales y municipales que venían favoreciendo a diversas personas físicas y morales oficiales y a las entidades del sector paraestatal federal y local”

Leí que ésta fue una reforma que benefició mucho al Municipio porque entre otras disposiciones definió la hacienda municipal, los servicios que debe prestar y reconoció que el municipio tiene personalidad jurídica para administrar libremente su hacienda la cual está formada únicamente de los impuestos derivados de la propiedad inmobiliaria; de las participaciones Federales derivadas del Sistema

Nacional de Coordinación Fiscal; y de los ingresos que obtengan de la prestación de servicios públicos. Pero lo que es medular para ésta investigación es la forma en que quedó redactado el 2<sup>do</sup> párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional:

**“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria y de los servicios públicos ni concederán exenciones en relación de las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.”**

Si enlazamos éste párrafo con el de la exposición de motivos que denuncia los abusos fiscales y la urgencia de desaparecer las exenciones respecto a impuestos y derechos que favorecían de manera indebida a personas físicas y morales oficiales de los tres niveles de gobierno, podemos decir que fue la respuesta lógica a tal denuncia pero desafortunadamente el Legislador incorporó un párrafo más, producto del “gobierno apoyado en las multitudes pero ejercido a favor de intereses particulares” como Aristóteles definió a la

demagogia o más sencillo “el engaño al pueblo por parte de sus gobernantes” como la definió Aristófanes. Y es el siguiente:

**“Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios estarán exentos de pagar los impuestos y derechos derivados de la propiedad inmobiliaria y del uso de servicios públicos”**

Para que nos demos una idea de la cantidad de bienes inmuebles del dominio público Federal que hay diseminados por toda la república diremos que existe una Secretaría de la Función Pública que es la que regula y aplica la ley General de Bienes Nacionales; pues bien, de esta secretaría depende el INDAABIN (Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Inmuebles Nacionales) tiene un programa interno de trabajo que consiste en vincular y validar datos de diversas fuentes de información relacionados con los del Inventario, Registro Público de la Propiedad Federal, Catastro y Centro de Documentación, el cual de 2001 a 2007 integró 131,036 expedientes que corresponden a inmuebles del dominio público de la federación. Esto hasta el 2007 además falta documentar los estatales y los municipales.

Así pasaron 16 años más y en 1999 hubo otra gran reforma al artículo 115 Constitucional promulgada por el presidente Ernesto Zedillo en donde por fin el Municipio fue reconocido como el tercer nivel de gobierno de la Federación. Ésta reforma tuvo la característica muy importante de que no fue producto de un mandato presidencial como todas las demás sino de consensos y propuestas de los principales partidos políticos del país, quienes tocaron el problema de las exenciones y la urgencia de gravar con el impuesto predial los bienes de la federación y de los Estados. Y como respuesta del Constituyente Permanente al reclamo popular insertó un argumento falso con apariencia de verdadero, es decir, un sofisma con apariencia de salvedad y el párrafo en comento que sigue vigente, quedó como sigue:

**“Sólo estarán exentos del impuesto predial y derechos por el uso de los servicios públicos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y 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”**

Al exentar de estos pagos a los bienes inmuebles del dominio público, la reforma Constitucional violenta la autonomía y la hacienda municipal. Aunque no se podría argumentar que dicha exención y salvedad violan la autonomía municipal porque finalmente es un mandato Constitucional pero ello denota la falta de respeto del Legislador por la autonomía y la hacienda municipal ya que por un lado le reconoce al Municipio autonomía para recaudar impuestos y derechos y con ello aumentar sus recursos económicos, pero por el otro lado, exenta a los bienes inmuebles del dominio público de los tres niveles de gobierno (los cuales son muchísimos) y de pilón remata con una falacia (intención de engañar) al incorporar en la reforma de 1999 **“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”**.

Y lo catalogo una falacia porque después de hacer una lectura minuciosa de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación; de los objetivos del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN); de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley General de Bienes Nacionales, no se

desprende que haya una “Ley Reglamentaria” o por lo menos una oficina encargada de vigilar que los >bienes inmuebles del dominio público que son utilizados por entidades paraestatales y por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público los cuales están sujetos por mandato Constitucional a pagar el impuesto predial y los derechos por servicios que reciben del Municipio< para qué realmente cumplan con ésta obligación.

Lo único que encontré es el artículo 14 ubicado en el título de disposiciones generales de la Ley General de Bienes Nacionales:

**“Artículo 14.-** Las entidades paraestatales o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, **estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”**

Con éste artículo el Legislador pretende acatar la disposición contenida en la fracción IV del artículo 115 Constitucional, pero, **¿y dónde quedó la obligación de pagar los derechos por utilizar los servicios que presta el Municipio?** Además sólo menciona la

obligación de pagar el impuesto predial pero **¡no reglamenta!** tal obligación.

Los artículos 59 y 60 de la Ley General de Bienes Nacionales señalan los inmuebles que están destinados a un servicio público:

**“Artículo 59.-** Están destinados a un **servicio público**, los siguientes inmuebles federales:

I.- Los recintos permanentes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;

II.- Los destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

III.- Los destinados al servicio de las dependencias incluyendo órganos desconcentrados y entidades paraestatales;

IV.- Los destinados al servicio de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios o de sus respectivas entidades paraestatales;

V.- Los destinados al servicio de la Procuraduría General de la República, de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y de las instituciones de carácter federal o local con



autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de las Constituciones de los Estados;

VI.- Los que se adquieran mediante actos jurídicos en cuya formalización intervenga la Secretaría de la Función Pública, siempre y cuando se determine la dependencia o entidad paraestatal a la que se destinará el inmueble y el uso al que estará dedicado; y

VII.- Los que se adquieran por expropiación en los que se determine como destinataria a una dependencia incluyendo a sus órganos desconcentrados, con excepción de aquellos que se adquieran con fines de regularización de la tenencia de la tierra o en materia de vivienda y desarrollo urbano”.

“**Artículo 60.**- Quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un **servicio público** los siguientes inmuebles:

I.- Los inmuebles federales que de hecho se utilicen en la prestación de servicios públicos por las instituciones públicas; y

II.- Los inmuebles federales que mediante convenio se utilicen en actividades de organizaciones internacionales, de las que México sea miembro”.

Tampoco encontré en las leyes mencionadas el significado de “fines administrativos” –expresión que utiliza el Legislador en la salvedad en comento– ya que cualquier inmueble del dominio público cumple fines administrativos porque pertenece a la administración pública de la federación de los Estados o de los municipios.

Además faltaría contemplar los inmuebles del dominio público destinados a un servicio público de cada uno de los 31 Estados y el Distrito Federal. Lo dicho, son miles los inmuebles dedicados a un servicio público y que por lo tanto no pagan impuesto predial ni derechos por: agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, calles, seguridad pública entre otros servicios que utilizan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de apoyar la exención a los bienes inmuebles del dominio público.

Avala dicha afirmación la Tesis: I.3o.A.19 A, visible en la Página: 352 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996, de la Novena Época.

**BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. EXENCIÓN DEL PAGO DE  
CONTRIBUCIONES A LOS ORGANISMOS QUE LOS DETENTAN.  
(ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV, INCISO C).**

Al respecto es interesante conocer la Tesis de jurisprudencia<sup>124</sup>:  
2a./J. 22/97, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de  
Justicia de la Nación y visible en la página: 247 del Semanario  
Judicial de la Federación y su Gaceta, V, mayo de 1997, novena  
época, que es del tenor siguiente:

**DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE  
PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO  
PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL  
ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.**

También es aplicable el criterio sustentado por la Segunda Sala  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 2ª. II/2001,  
publicada en la página 267, Tomo XIII, Enero de 2001, del Semanario  
Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, cuyo rubro es:

**COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL COBRO DEL  
IMPUESTO PREDIAL QUE LE HACEN LAS AUTORIDADES**

---

<sup>124</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>

**LOCALES RESPECTO DE INMUEBLES QUE ESTÁN DESTINADOS EN FORMA DIRECTA E INMEDIATA A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UNA INVASIÓN DE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD FEDERAL PORQUE AL CONSTITUIR BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN ESTÁN EXENTOS DEL PAGO DE DICHO TRIBUTO.**

De igual manera es aplicable la Tesis: IV.1o.A.20 A, visible en la página: 2342 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Octubre de 2005, que es del tenor siguiente:

**DERECHOS POR SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y DRENAJE. EL ARTÍCULO 9o. DEL ACUERDO TARIFA 2003 PARA LA CIUDAD DE MONTERREY, NUEVO LEÓN Y SU ÁREA METROPOLITANA, AL NO EXENTAR DE PAGO BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Un aspecto muy importante que se debe tomar en cuenta es que **todas las dependencias del gobierno Federal, Estatal y Municipal**

**gozan de un presupuesto aprobado por el Poder Legislativo, por lo que cada una de ellas en su proyecto de egresos deberían incluir el pago de predial y de servicios públicos y de ésta manera ya no ser una carga para los Municipios y para los gobernados.**

Ante la necesidad manifiesta de fortalecer al municipio y responder a las demandas sociales del momento, es necesario que el Constituyente Permanente, sea congruente con lo que estableció en el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional en el sentido de que ordena a la Federación y a los Estados, que no establezcan exenciones o subsidios a favor de ninguna **persona** o **institución** respecto a las contribuciones de la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio, por tal motivo el Poder Constituyente, deberá abrogar las exenciones a los bienes inmuebles del dominio público de la Federación de los Estados y de los Municipios.

México no podrá prosperar como nación si no hace que los municipios se fortalezcan para ser gestores de soluciones a los problemas que aquejan a los ciudadanos. El municipio exige un proceso de transformación mediante la utilización de su facultad de

ejercer de forma directa, los recursos que integran su hacienda municipal, es decir, los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de las personas físicas y morales tanto privadas como públicas. Para lo cual tendrá que ejercer su facultad de recaudación fiscal sobre los contribuyentes incluyendo a las dependencias con sus órganos desconcentrados, las entidades paraestatales, las organizaciones internacionales de las que México sea miembro y las instituciones públicas, de los tres niveles de gobierno.

Otra reflexión que me inquieta es que, **exentar a los bienes inmuebles del dominio público se traduce en una carga inconstitucional para los contribuyentes. Viola la garantía de proporcionalidad tributaria establecida en la fracción IV del artículo 31 Constitucional** cuyo texto es el siguiente:

Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El Principio de Proporcionalidad radica medularmente en que el sujeto pasivo del tributo debe contribuir al gasto público de acuerdo con su aptitud efectiva para soportar la carga impositiva, esto es, conforme a su capacidad contributiva; la cual, al referirse a ese tipo de aptitud, debe ser cierta, concreta y actual.

En relación con los artículos 25 y 28 de la Constitución, así como de las opiniones doctrinarias, se infiere que en México quedan prohibidas las exenciones de impuestos y que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, así, el concepto de "gasto público", tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto que el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales; entonces, el concepto "gasto público" estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad por lo tanto la nota que define el principio tributario de destino al gasto público la constituye su objeto material, es decir, la satisfacción de las necesidades de interés colectivo.

Dan sustento a lo anterior, las tesis 1a. CXXIII/2005 y 2a. IX/2005, sustentadas por la Primera y Segunda Sala de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomos XXII y XXI, páginas 696 y 605, octubre y enero de 2005 respectivamente:

**DESTINO AL GASTO PÚBLICO. LA CARACTERÍSTICA DE ESE PRINCIPIO TRIBUTARIO SE DETERMINA POR SU OBJETO MATERIAL Y NO POR EL TIPO DE ENTIDAD PÚBLICA QUE LO OPERE.**

Y

**GASTO PÚBLICO.**

El contribuyente paga el impuesto para contribuir a los gastos públicos, como por ejemplo, el presupuesto que cada dependencia gubernamental recibe para solventar sus gastos; y no es congruente que aparte están exentas de pagar predial y derechos por servicios públicos, es injusto pues esto se traduce en menos posibilidades de beneficio para la sociedad.

El contribuyente entera sus impuestos para contribuir con el gasto público como lo reclama la Constitución; y si los bienes inmuebles del dominio público destinaran del dinero que reciben (¡bastante por cierto!), lo necesario para cumplir con el pago de



derechos por los servicios y el impuesto predial, entonces, habría equidad tributaria y mayor presupuesto para atender a las necesidades del país, pero como no es así, es como si el contribuyente pagara doble impuesto, porque aparte de que contribuye con sus impuestos al gasto público, estos impuestos no son totalmente invertidos en el “bien común” sino que gran parte de lo que se recauda se destina para pagar las exenciones otorgadas por la Constitución a los bienes inmuebles del dominio público de los tres niveles de gobierno los cuales como ya vimos son miles y miles que generan gastos y no aportan.

Debido a la anterior exposición se propone que el Congreso de la Unión con las atribuciones que le dan las fracciones VII y XXIX del artículo 73 Constitucional invalide las exenciones que las reformas de 1983 y 1999 introdujeron al segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 para quedar como sigue:

**“ARTÍCULO 115 Constitucional**

[...]

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así

como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

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

[...]

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados ni de los Municipios para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor

de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

**Todos los bienes inmuebles de dominio público de la Federación, de los Estados y los Municipios están obligados a pagar el impuesto predial y los derechos por los servicios públicos que les preste el Municipio.**

## **TRANSITORIOS**

**Artículo Primero.-** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.-** El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones pertinentes a las leyes federales, a más tardar en un plazo no mayor de 90 días naturales, contados a partir de la fecha de la vigencia de este decreto.

**Artículo Tercero.-** Las Legislaturas de los Estados deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto a este decreto, en un plazo no mayor de 180 días naturales a partir de la fecha de la vigencia de este decreto.

**Artículo Cuarto.-** La Ley reglamentaria del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de ésta Constitución deberá

expedirse en un plazo no mayor de noventa días naturales, contados a partir de la fecha de la vigencia de éste decreto.

**Artículo Quinto.-**Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Según parece, la intención del legislador en 1983 fue poner un freno al abuso de evasión fiscal de los gobiernos pero mientras el Municipio no tenga autonomía para realizar el cobro de predial y derechos por servicios municipales a los bienes inmuebles del dominio público el abuso seguirá.

**SEGUNDA.-** Hoy como nunca existe conciencia política acerca de los retos hacendarios que enfrenta el Municipio.

**TERCERA.-** La ley para la reforma del estado 2007-2008 fue un éxito de organización y de consensos, sin embargo, todo parece indicar que con la excepción del tema electoral, en los otros cuatro grandes apartados los acuerdos fueron escasos y sólo se tradujeron en algunas reformas puntuales que, independientemente de su

pertinencia, están lejos de dar respuesta cabal a los grandes retos de la gobernabilidad democrática y de las necesidades municipales.

## **CONCLUSIONES**

Al terminar ésta investigación me surgen las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** Reformar el Estado es un cambio paulatino que va teniendo la sociedad la economía y la política esto se debe reflejar en la Constitución.

**SEGUNDA.-** Al permitir a los municipios en 1994 promover controversias constitucionales incluyéndolos en el artículo 105 el Constituyente Permanente lo reconoció como una instancia política, un poder político depositario de la soberanía popular, una circunscripción y un espacio competencial que le es propio y que es garantizado y protegido por la Constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación erigida en Tribunal Constitucional.

**TERCERA.-** Cada municipio tiene una circunscripción territorial determinada la cual es vital para su existencia. Y deberían tener control sobre ella, pero no es así ya que por ejemplo, no pueden

disponer de su agua porque es propiedad nacional; la luz aunque sea generada dentro de su territorio no les pertenece; a los bienes inmuebles de dominio público aunque estén ubicados dentro de su circunscripción territorial no pueden cobrarles el impuesto predial y además deben proporcionarles gratuitamente todos los servicios.

**CUARTA.-** Según parece, la intención del legislador en las reformas de 1983 y 1999 fue poner un freno al abuso de evasión fiscal de los gobiernos pero mientras el Municipio no tenga autonomía para realizar el cobro de predial y derechos por servicios municipales a los bienes inmuebles del dominio público el abuso seguirá.

**QUINTA.-** Hoy como nunca existe conciencia política acerca de los retos hacendarios que enfrenta el Municipio.

**SEXTA.-** La ley para la reforma del estado 2007-2008 fue un éxito de organización y de consensos, sin embargo, todo parece indicar que con la excepción del tema electoral, en los otros cuatro grandes apartados los acuerdos fueron escasos y sólo se tradujeron en algunas reformas puntuales que, independientemente de su

pertinencia, están lejos de dar respuesta cabal a los grandes retos de la gobernabilidad democrática y de las necesidades municipales.

**SÉPTIMA.**-La Constitución exenta a los bienes inmuebles de dominio público federal, estatal y municipal del pago de servicios públicos y predial; ¡ah! pero si el pueblo no cumple con sus obligaciones fiscales, existe un procedimiento económico coactivo o procedimiento administrativo de ejecución conocido como PAE dirigido a recuperar los pagos vencidos por medio del embargo de los bienes del infractor.

**OCTAVA.**- El municipio sólo tiene competencia tributaria ya que su ley de ingresos la tiene que someter a la aprobación del Congreso local, pero, aunque tuviera potestad tributaria no podría recaudar las contribuciones de predial y de servicios públicos a los bienes inmuebles del dominio público porque es una exención a nivel constitucional que tiene que ser modificada.

**NOVENA.**- El reto a corto plazo que tienen nuestros municipios es lograr administrar directamente el catastro y los servicios públicos que prestan, para lo cual necesitan: recursos financieros propios; una

adecuada planeación; capacitar a quienes se encarguen directamente de la prestación del servicio; una infraestructura moderna para su establecimiento, operación, mantenimiento y buen funcionamiento.

**DÉCIMA.-** Otro aspecto importante que se debe tomar en cuenta es que los **bienes inmobiliarios del dominio público gozan de un presupuesto aprobado por el Poder Legislativo, por lo que en su proyecto de egresos debería incluirse el pago de predial y de servicios públicos para que de esta manera dejen de ser una carga para los Municipios.**

**DÉCIMAPRIMERA.-** El contribuyente entera sus impuestos para contribuir con el gasto público como lo reclama la Constitución; y si los bienes inmuebles del dominio público destinaran de su presupuesto que reciben, lo necesario para cumplir con el pago de derechos por los servicios y el impuesto predial, entonces, habría equidad y mayor presupuesto para atender a las necesidades del país, pero como no es así, es como si el contribuyente pagara doble impuesto, porque aparte de que contribuye al gasto público con sus impuestos; porque tiene que compartir los beneficios con los bienes inmuebles del dominio público que no aportan. Por lo tanto exentar a los bienes inmuebles del



dominio público de la federación, de los estados y de los municipios; se traduce en una carga inconstitucional para los contribuyentes ya que viola la garantía de proporcionalidad tributaria establecida en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Carta Magna.

**DÉCIMASEGUNDA.-** El Estado federal y la forma de gobierno republicano-presidencial descansan en el principio de la distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que establecen una nueva manera de coordinación entre ambas formas, todo ello bajo un sistema en el que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.

Pero los Municipios mexicanos que constituyen el espacio territorial donde viven todos los habitantes que conforman esa federación siguen sin tener voz ni voto aunque sean la base política y administrativa del Estado federal.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas", en Los municipios de México, compiladores Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978.

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, edición decimosexta, México, 2002.

Ángeles Reynoso, María Eugenia, "El Territorio y la Población del Municipio", en Régimen jurídico municipal en México, coord. Fernández Ruiz, Jorge, Porrúa, UNAM / Facultad de Derecho, México, 2003.

Armenta López, Leonel Alejandro, La forma federal de Estado, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

Arnaiz Amigo, Aurora, Estructura del Estado, McGrawHill Interamericana, 4ª. ed. México 2003

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2005.

Carré de Malberg, R., Teoría general del Estado, Facultad de Derecho/UNAM, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, México, 2001.

Castillo Carrasco, Salvador, La reforma financiera como capítulo de la refundación del Estado Mexicano. El Municipio como base del Estado, Colección Tópicos Fiscales, Tax Editores Unidos, México 2001.

Dabin, Jean, 1889, Teoría General del Derecho, traducido por Francisco Javier Osset, Revista de Derecho privado, Madrid, 1955.

Durón Ruiz, Ramón y Acuña Ocejo, Gerardo, "Federalismo Fiscal y Municipio", en "Municipio aspectos políticos, jurídicos y administrativos", coord. Vega Hernández, Rodolfo, Fundación universitaria de derecho, administración y política, Federación nacional de municipios de México, Asociación de autoridades locales de México, México, 2002.

Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, Porrúa, México, 1998.

Fix-Fierro, Hector, "Controversias Constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político", en "De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el Gobierno local en México", coord., Jacqueline Martínez Uriarte, Alberto Díaz Cayeros, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y Miguel Angel Porrúa, México, 2003.

Heller Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

Kelsen Hans, *Teoría General del Estado*, Ediciones Coyoacán, México, 2004.

Mario de la Cueva, "La Filosofía del Derecho y del Estado", en Sánchez Ascona, Jorge, *Lecturas de sociología y Ciencia Política*, UNAM, México, 1980.

Moreno, Daniel, "las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812", en Publicaciones de la Coordinación de Humanidades, *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, UNAM, México, 1964.

Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916 – 1917*, UNAM Coordinación de Humanidades, Edición conmemorativa de la Constitución de 1917, México, 1967.

Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 12<sup>a.</sup>, ed., México, 1993.

Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4<sup>a.</sup>, ed., Porrúa, México, 1985.

Octavio N. Derisi, "La Persona y el Estado", en *Estudios en Honor del Dr. Luis Recasens Siches*, coordinador, Rodríguez García, Fausto E., UNAM, 1987, Vol. II.

Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 1984.

Quintana Roldán, Carlos F., "El Gobierno Municipal", en Régimen Jurídico Municipal en México, coord., Fernández Ruiz, Jorge, Porrúa, Facultad de Derecho/UNAM, México, 2003.

Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Porrúa, 7ª., ed., México, 2003.

Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, Porrúa, 3a ed., México, 1974.

Salazar Colín, Clemente, "El Municipio a través de la historia", en Régimen Jurídico Municipal en México, coord., Fernández Ruiz, Jorge, Porrúa, Facultad de Derecho/UNAM, México, 2003.

Sánchez Ascona, Jorge, "Introducción a los conceptos marxistas del Estado y el Derecho", en Sánchez Ascona, Jorge, Lecturas de sociología y ciencia política, UNAM, México, 1980.

Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Porrúa, México 1990

Torre Villar, Ernesto de la, La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, Instituto de Investigaciones Históricas, Serie documental núm. 5, UNAM, 2ª., ed., México, 1978.

Vázquez, Josefina Zoraida; Falcón, Romana; Meyer, Lorenzo, Historia de México, Santillana, 2ª., ed., México, 1999.

## INTERNET

Biblioteca Jurídica Virtual, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 85, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/el/el16.htm>

<http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/F/Ferrari%20Alfredo-Autonomia.htm> , Ferrari Saavedra, Alfredo, El Municipio y su Autonomía Hacendaria, Universidad Abierta.

Guía técnica 09, La administración de los servicios públicos municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1705>

Juan Manuel Rodríguez Valadez, El municipio mexicano y evolución del Artículo 115 constitucional, p. 35. Suprema Corte de Justicia de la Nación

[www.prodigyweb.net.mx/sindmpalzac/leyes\\_reglam/SCJN%20evol%20art%20115%20Const.doc](http://www.prodigyweb.net.mx/sindmpalzac/leyes_reglam/SCJN%20evol%20art%20115%20Const.doc) evol art 115 Const (Read-Only) [Compatibilite Mode] – Microsoft Word.

Moreno Plata, Miguel, La reorganización territorial del Ayuntamiento rural, México, 2001

<http://books.google.com/books?id=tYHniUNhEx0C&pg=PA109&lpg=PA109&dq=personalidad+juridica+del+municipio&source=web&ots=TrcvOjniJ3&sig=a8F35yXZt4EL1Ts0OjHssjsHIZY#PPA108,M1>

Raíces Históricas del Estado mexicano, página web, La Constitución de Cádiz en México-Mozilla Firefox, México, 2003, José Herrera Peña, [http://jherrerapena.tripod.com/bases/base7.html#\\_ftn16](http://jherrerapena.tripod.com/bases/base7.html#_ftn16)

REPNE\_093\_250.pdf (application/pdf Object) – Mozilla Firefox, Ángeles Hijano Pérez, “Alcaldes Constitucionales y Jefes Políticos: Bases del Régimen Local en la primera etapa del constitucionalismo”, [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_093\\_250.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_093_250.pdf)

Secretaria de la Función Pública.

<http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/eventos/cng2007/resumen/SitioNew/dctos/convencionnac.geografia200718-abr-07-1.pdf> ,

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, <http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/Pages/quehacemos.aspx>

Significado de Palabras más Utilizadas en una Óptica, Punto nodal. <http://www.itforcegt.org/200011046/SIGNIFICADO%20DE%20PALABRAS.htm>

Suprema Corte de Justicia de la Nación FIJA LIMITANTES A COBRO DE LUZ PÚBLICA, (Excélsior, pp; La Prensa, 23), Al Día con la Corte, año: 1 número: 66, Viernes 29 de Junio 2007,

<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/4F07594E-40DF-48B0-B412-728F858B3320/0/29junio66.pdf>

Venegas Trejo, Francisco, El Servicio Público Municipal de agua Potable. <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1736/33.pdf>,

Yahoo! México, noticias Notimex  
<http://mx.news.yahoo.com/s/10042008/7/mexico-consensuan-cenca-ocho-iniciativas-reforma.html>

## LEYES

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Constituciones Hispanoamericanas, Constitución Política de la Monarquía Española, publicada el 18-III-1812, [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02438387547132507754491/p0000001.htm#l\\_36\\_](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02438387547132507754491/p0000001.htm#l_36_)

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Constituciones Hispanoamericanas, Constitución de 1857, publicada el 5-II-1857, [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#l\\_1\\_](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12159207571212622976624/p0000001.htm#l_1_)

Código Fiscal de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel Carbonell, Porrúa, 151° ed., México, 2005.

Diario Oficial de la Federación, viernes 6-II-1976, Decreto del Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_084\\_06feb76\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_084_06feb76_ima.pdf)

Diario Oficial de la Federación, jueves 3-II-1983, Decreto del Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_103\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf)

Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Tomo DCLIV No. 21, Primera sección, jueves 27-III-08, p. 30.

[http://www.ilustreinstitutonacional.com/docsquinto/\(Jos\\_351%20Carlos%20Guerra%20Aguilera%20Ponencia%20V%20Congreso%20Nacional%20de%20Amparo\).pdf](http://www.ilustreinstitutonacional.com/docsquinto/(Jos_351%20Carlos%20Guerra%20Aguilera%20Ponencia%20V%20Congreso%20Nacional%20de%20Amparo).pdf),

Diario Oficial (Segunda Sección) Lunes 10 de marzo de 2008, SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 5/2007, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio. México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de junio de dos mil siete. [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/2008/10032008\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/2008/10032008(1).pdf)

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, coord. Miguel Carbonell, UNAM, Porrúa, 18 ed., T. IV, artículos 94-122, México 2004, pp. 236, 237.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 bis. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

Ley de Coordinación Fiscal, artículo 9. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

Página de consulta por palabra de Leyes Federales Mozilla – Firefox, Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualizada al 06 de mayo de 2008, <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/LstArts.asp?nOpt=0&nQuePag=13> artículo 105 Constitucional.

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, artículos 81–86. [http://www.semarnat.gob.mx/leyesy normas/Reglamentos%20del%20sector/REGLA\\_LEY\\_AGUAS.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/leyesy normas/Reglamentos%20del%20sector/REGLA_LEY_AGUAS.pdf) ,

<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>, Ley General de Bienes Nacionales

## ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Diccionario Enciclopédico Monitor, coordinador Antonio López, Cultural, S.A., Madrid-España, 2002.

Enciclopedia Barsa, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, 1979, T. I.

Enciclopedia Lexis, Francisco Seix, editor, Barcelona 1952, T. I.

Pequeño Larousse ilustrado, García, Ramón-Pelayo y Gross, Larousse, 16ª ed., México, 1992.

Diccionario Electoral 2006 CD – Mozilla Firefox, <http://diccionario.inep.org/F/FACCION.html>

Fundación Wikipedia la Enciclopedia Libre, ésta página fue modificada por última vez el 2-V-2008. <http://es.wikipedia.org/wiki/Territorio>

## TESIS

CDN cadena de noticias MÉXICO, lunes 21 de abril de 2008.  
Número de registro del disco de la SCJN, IUS 2006: 182,038, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Marzo de 2004. <http://www.cdn.com.mx/?c=129&a=21143>

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, Diciembre de 2004 Tesis: P/J 122/2004 Página: 1124 Materia: Constitucional, Administrativa Jurisprudencia. Precedente: Controversia constitucional 14/2004 Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza. El Tribunal Pleno, en su sesión privada aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.



SENTENCIA y voto concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la Acción de Inconstitucionalidad 81/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317, tesis 2a./J.25/2004,

GASTO PÚBLICO. Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Enero de 2005, Página: 605, Tesis: 2a. IX/2005, Tesis Aislada, Materia: Administrativa.

DESTINO AL GASTO PÚBLICO. LA CARACTERÍSTICA DE ESE PRINCIPIO TRIBUTARIO SE DETERMINA POR SU OBJETO MATERIAL Y NO POR EL TIPO DE ENTIDAD PÚBLICA QUE LO OPERE. Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005, Página: 696 Tesis: 1a. CXXIII/2005, Tesis Aislada, Materia: Constitucional, Administrativa.