



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“LA AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE GOBIERNO DE
LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES EN EL ESTADO
DE MÉXICO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A N:

ANGEL OSWALDO REYES FLORES

LEONARDO MURRIETA RAMOS



**ASESOR:
MTRA. YUNET ADRIANA ABREU BELTRÁN**

BOSQUES DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

ABRIL 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi Universidad, a mi Facultad, a mis maestros, a mi familia, a mis amigos, a mis enemigos, al tiempo, a la vida, al amor, pero en especial a mis padres, porque gracias a ellos, sé que en todo esto está Dios.

Un homenaje en vida para ustedes Doña Horte y Don Lupe, soy un hijo afortunado.

Ya nunca solo voy a ir... ¡Hña-Hñu Pam!

A mis hermanas Fany y Becky las quiero mucho.

A mis amigos Leonardo, Miguel, Ray, Víctor y Zaira se han ganado bien ese epíteto.

A la maestra Yunet gracias por el apoyo es usted la neta.

Al Lic. Miguel Mejía gracias por compartir conmigo su experiencia como constitucionalista.

*Angel Oswaldo Reyes Flores.
Mayo 13 de 2009.*

*A la UNAM:
Agradezco infinitamente la
oportunidad de formar parte
de sus tan prestigiados
alumnos
que conforman esta gran
institución, la cual es un
privilegio, prometo llevar con
orgullo su nombre, escudo y
servirla hoy mañana y siempre.*

*A mis padres: Roberto y Justiniana,
por la tolerancia, amor, comprensión
y apoyo que me han brindado en todo
momento y por ser mi ejemplo de
fortaleza y esperanza... Este éxito
es de ustedes, puesto que son el
origen de todos mis logros y
esfuerzos.*

*A mis hermanos:
Por alentarme a ser cada día mejor,
por los júbilos y tristezas que hemos
compartido y por enseñarme a
caminar por la vida correctamente...
Este triunfo es por y para ustedes,
son los mejores.*

*A María Concepción:
Por enseñarme que todos los sueños,
anhelos y metas se pueden cumplir
aun cuando todo parezca imposible,
por ser la mejor compañera en esta
vida y mi ejemplo de perseverancia.
Te amo*

*A mis amigos del alma: Ángel
Oswaldo y Víctor Manuel.
Hay momentos en la vida en que uno
se encuentra en una gran soledad,
pero siempre al darme cuenta de ello
yo estaba seguro que estaban ustedes,
los quiero y respeto, gracias por
compartir este proyecto tan difícil
pero no imposible de cumplir.*

*A la Maestra Yunet:
Por tener la calidad humana y
excelencia académica que la
caracteriza, por ser una persona de
gran corazón, por ser cómplice de este
trabajo.
Gracias y este triunfo es por usted.*

Leonardo Murrieta Ramos 12 de Mayo de 2009.

ÍNDICE.	PÁG.
INTRODUCCIÓN.....	V
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.....	8
1.1. Grecia.....	8
1.2. Roma.....	17
1.3. España.....	23
1.4. México.....	26
CAPÍTULO II. CONCEPTOS GENERALES.....	43
2.1. Concepto de Municipio.....	43
2.1.1. Elementos del Municipio.....	50
2.2. El Ayuntamiento como Órgano de Gobierno del Municipio.....	54
2.2.1. Integración del Ayuntamiento.....	56
2.2.2. Atribuciones del Ayuntamiento.....	57
2.2.3. Funcionamiento del Ayuntamiento.....	62
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE EN CUANTO A LA DURACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO Y LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DEL ESTADO DE COAHUILA.....	64
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	64
3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	68
3.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	82
3.4. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.....	84
3.5. Código Electoral del Estado de México.....	89
3.6. La Reforma Político-Electoral del Estado de Coahuila.....	92
3.6.1. Objetivos y estrategias.....	93
3.6.2. La iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado de Coahuila.....	95
3.6.3. Algunas reflexiones al respecto.....	98
PROPUESTA DE PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR EL ARTICULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.....	107
CONCLUSIONES.....	113
FUENTES CONSULTADAS.....	115

INTRODUCCIÓN.

Los propósitos de este estudio son: En primer lugar, resaltar la importancia que tiene el municipio, en lo general, para la organización y desarrollo de cualquier Estado de la República Mexicana; en segundo lugar, determinar si la tendencia legislativa predominante en la mayoría de los Estados de nuestro país que da a sus municipios un término de tres años para ejercer su gobierno, es suficiente para cubrir las necesidades, en lo particular, de un Estado con el nivel de población y desarrollo del Estado de México, y; en tercer lugar, proponer una alternativa jurídica a esta tendencia que se adapte mejor a las necesidades concretas de dicho Estado.

Para esto, en el primer capítulo se estudiará el marco histórico referente a nuestro objeto de estudio, el municipio, lo que permitirá comprender al lector de manera clara y sencilla el cúmulo de acontecimientos que han llevado a ciertas sociedades adoptar la forma de organización municipal, así como la evolución de la misma a través de la historia desde sus muy remotos orígenes en las civilizaciones indo-europeas de la edad antigua, hasta llegar a la época actual en los Estados de nuestro país, pasando por sus épocas prehispánica, colonial e independiente, apuntando las características que le han correspondido en cada una de ellas.

En el segundo capítulo, se presentarán algunos de los conceptos más básicos del Derecho Municipal, así como el análisis de nuestro objeto de estudio, en el ámbito temporal de la época actual y en el espacial de la República Mexicana, con la finalidad de entender mejor el alcance de esta institución en nuestra sociedad contemporánea, distinguir sus elementos componentes y localizar dentro de estos el problema a resolver. Lo cual nos permitirá introducirnos en las bases del Derecho Municipal así como en la parte problemática para hacer más comprensible el análisis de la misma

particularmente en el Estado de México así como sus normas reguladoras (legislación vigente), que son materia del presente trabajo.

Como ya se ha mencionado, en el tercer capítulo se hará un análisis de la legislación que influye sobre la duración de los períodos de gobierno de los municipios del Estado de México, así como de la reforma municipal suscitada en el Estado de Coahuila en el año de 2001, donde hubo cambios significativos a este respecto y hecho lo anterior culminar con una serie de reflexiones comparativas entre ambos Estados para determinar las causas probables que pudieran impulsar una reforma municipal de este género.

Finalmente se propondrá un proyecto de decreto para modificar el artículo 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en donde se expondrán de manera sucinta, en su apartado correspondiente algunos aspectos que podrían servir de base a dicha reforma en el Estado de México, dicho proyecto por razones didácticas se presentará a la manera de una iniciativa por parte del Ejecutivo del Estado de México. Luego de este proyecto, tomando en cuenta los datos obtenidos y expuestos a lo largo del trabajo, se dará por terminado el mismo con las conclusiones pertinentes.

Los datos expuestos en el presente trabajo han sido cuidadosamente tomados de los más renombrados autores en materia municipal así como de las fuentes más fidedignas, los cuales han sido resumidos o parafraseados en algunos casos para una mejor comprensión, ya que si bien es cierto, un trabajo de este tipo va dirigido a estudiosos de la ciencia del Derecho, también lo es que no queremos eso sea obstáculo para otro tipo de lectores interesados en la temática, por lo que hemos procurado a lo largo del trabajo aclarar en lo posible algunos términos especializados, así como el uso de un lenguaje sencillo, excepto en los casos, que por razones dogmáticas, se han tomado las opiniones textuales de los autores consultados para no desvirtuar su correcto sentido.

No hace falta mencionar que el método primordialmente empleado para entrar en contacto con nuestro objeto de estudio, fue el analítico-sintético, lo cual podrá ser corroborado por el lector a lo largo del trabajo; sin embargo,

para la demostración de la hipótesis en cuestión, se ha utilizado el método cuantitativo; basándonos en datos estadísticos referentes a las entidades en estudio, que con las opiniones de los autores en la materia y en el marco jurídico vigente en el Estado de México, fortalecen los razonamientos lógico-jurídicos formulados en dicho análisis.

También, por razones metodológicas y éticas, el presente trabajo ha sido redactado de manera impersonal, puesto que, la mayoría de su contenido ha sido tomado de fuentes de segunda o tercera mano; además, en cuanto al objeto de estudio, existen diversas teorías para explicar algunos fenómenos que se presentan a lo largo del estudio, de las cuales nosotros elegimos las que más se apegaron a nuestros criterios de veracidad; sin mencionar, que este tipo de redacción sirve a nuestro propósito de dar mayor objetividad al trabajo, para no caer en explicaciones poco verosímiles o plagadas de subjetividad, ya que únicamente, como se dijo al principio de este preámbulo, lo que pretendemos es analizar e invitar al análisis de una problemática, así como proponer una alternativa para su solución, con respeto de todos aquellos que no compartan nuestras ideas.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.

En este capítulo se estudiará al municipio desde una perspectiva histórico-jurídica. Lo anterior, con la finalidad de conocer su origen, evolución e importancia a lo largo de la historia así como distinguir cuales de sus rasgos se han preservado hasta nuestros días, cuales se han perdido y cuales son característicos en determinada época o lugar.

1.1. Grecia.

El municipio, como institución jurídica creada por el hombre, tuvo su origen hasta que la sociedad humana hubo alcanzado cierto grado de desarrollo. Como se sabe, el proceso de evolución del hombre, abarcó algunos millones de años, fue un proceso relativamente largo, en comparación con lo que ha venido siendo su vida como “animal racional”, pues las investigaciones antropológicas señalan el surgimiento del hombre *homo-sapiens* (hombre actual), hace aproximadamente 60,000 años, fecha de la que datan los restos del hombre de *Cro-Magnon*.¹

Se cree que en un principio, este hombre, se reunía en manadas, al estilo de los demás animales; se movía de forma aleatoria para buscar alimento; construía algunas herramientas rudimentarias a base de piedra tallada, hueso o marfil; sus principales actividades eran: la caza, la pesca y la recolección; asimismo estaba organizado en tribus u hordas con un jefe político, que lideraba al grupo en los combates fungiendo también como guía espiritual.

Milenios más adelante, con el desarrollo de la agricultura, este tipo de sociedades, comenzó a establecerse en un determinado espacio geográfico reconociéndolo como suyo; surgiendo así el concepto de “propiedad”;

¹ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal, séptima edición, Porrúa, México, 2003, p. 27.

además, al generar sus primeros excedentes de producción, se empezó a dar el intercambio y la diversificación del trabajo; lo que trajo como consecuencia, una interacción entre individuos de diversas tribus, dando origen a las primeras ciudades, en las cuales, se desarrolló una estructura de comunicación definida (lenguaje), igual que un conjunto de reglas de conducta, costumbres, tradiciones y convenciones, muy típicas, es decir, una cultura. No pasó mucho tiempo para que algunas de estas comunidades comenzaran a crecer adquiriendo preponderancia sobre otras más pequeñas, a las cuales sojuzgaban por medio de la guerra, apropiándose de todo lo que estas poseían, incluso de su población, incorporándola a la suya pero con fines diferentes, es decir, para el trabajo, originándose el esclavismo.

Este modelo de desarrollo fue seguido por la mayoría las civilizaciones agrícolas, que se establecieron a orillas de los ríos de la cuenca del Mediterráneo, Egipto, Mesopotámia y Babilonia, fueron los ejemplos más notables de este tipo de organización, además de otras, que no eran del todo agricultoras como Fenicia, Grecia y Roma. Es posible que en todas estas civilizaciones haya habido alguna característica relacionada con el municipio, no obstante, para este estudio las dos últimas, son de gran importancia; ya que es en ellas donde puede reconocerse claramente la génesis de lo municipal.

En efecto, la Antigua Grecia fue la primera civilización con visibles tintes municipales. “La cultura griega representó para las civilizaciones occidentales el centro generador de una multiplicidad de ideas e instituciones. La filosofía, entendida en sentido griego, es sinónimo de ciencia y de pensamiento racional, siendo la *polis* el centro de la vida política del pueblo griego”.² A Grecia se le atribuye, por primera vez, la participación del pueblo en las cosas del Estado, en las cosas de la ciudad, y no solamente inventaron la democracia, sino que de ella hicieron, durante mucho tiempo, la *praxis* de su bienestar social. Es difícil hablar de la cultura de Occidente, y por ende del municipio, sin referirse a las aportaciones de

² Vid. *Íbidem*, p. 29.

los griegos, cuyos conocimientos se han proyectado en todos los países civilizados del mundo.

La civilización griega surgió alrededor del año 3,000 a.C. en la península de los Balcanes y las islas del mar Egeo, la cual evolucionó de dos culturas principales, la minoica, ubicada en el centro de la isla de Creta, y la heládica, también conocida como micénica, la cual se asentó en la porción continental de Grecia, concretamente en el Peloponeso. Hacia el 2000 a.C., una serie de invasiones de tribus del norte provocó un cambio en la morfología del pueblo griego. Entre estos pueblos invasores, estaban los aqueos, que invadieron el sur de Grecia estableciéndose en el Peloponeso, los jonios, que se asentaron principalmente en Ática, la zona central del este de Grecia así como en las islas Cícladas, y por último los eolios, que ocuparon Tesalia, pueblos que poco a poco asimilaron la cultura de los pueblos heládicos.

Para el 1400 a.C., los aqueos conquistaron las islas del Egeo, poco después también dominaron la Grecia continental, en especial la región de Micenas, mientras que paulatinamente fueron absorbiendo a la civilización cretense entre los años 1500 y 1200 a.C. Posiblemente también de aquellos tiempos data la última importante invasión del norte, cuando los dorios abandonaron las montañas del Épiro descendiendo a la región del Peloponeso así como a la isla de Creta, utilizando armas de hierro para expulsar a los anteriores habitantes de estas regiones. “Los dorios derrocaron a los monarcas aqueos y se asentaron sobre todo en las regiones meridionales y orientales de la península. Esparta y Corinto se transformaron en las principales ciudades dóricas. Muchos aqueos buscaron refugio al norte del Peloponeso, zona que más tarde se llamó Aquea. Otros resistieron duramente a los dorios, y tras ser sometidos, fueron reducidos a servidumbre y denominados ‘ilotas’. Los que lograron huir se refugiaron en el Peloponeso, se reunieron con sus parientes en Ática y en la isla de Eubea, pero después emigraron al igual que los eolios a las costas de Asia Menor.”³ De estos tres grupos étnicos estaba conformado en su mayoría el pueblo griego, el cual nunca llegó a

³ Microsoft ® Encarta ® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

constituir un Estado unificado, pese a que los habitantes de todas sus regiones reconocían sus orígenes comunes denominándose a si mismos como “helenos”; sin embargo, entre ellos nunca hubo ninguna mezcla importante de costumbres, lo cual contribuyó en las primeras épocas al desarrollo del espíritu municipal.

Es comprensible imaginar lo difícil que hubiera resultado un gobierno común entre las diferentes comunidades de las que estaba compuesto el pueblo heleno, en concreto de sus ya famosas *polis* o ciudades-estado, más de cien en tiempos de Aristóteles, tomando en cuenta las condiciones físicas de su territorio, conformado por grandes montañas, archipiélagos e islas; sin embargo, esto obedecía más a las creencias religiosas que a la geografía, ya que para ellos la ciudad, sus dioses y sus leyes eran cosas sagradas de las cuales el extranjero estaba excluido, es por ello que al ser la ciudad una institución religiosa no podía participar de las demás cosas sagradas como su ley o sus dioses con las demás ciudades ya que en aquel tiempo no había una separación tan marcada como la que existe hoy en día entre el Estado y la religión lo que propició una autonomía muy fuerte al interior de las mismas.

La base de estas ciudades la constituía la familia, pero no como se conoce actualmente, sino de tipo troncal, con un tronco común que era el padre; la madre, que se equiparaba a una hija que vivía bajo la mano del esposo; los hijos; los nietos; los hermanos menores del padre con sus respectivas familias; los *tetas*, que eran una especie de servidumbre con apego a la familia; y los esclavos, que eran considerados como simples objetos. Este tipo de familia bastante numerosa recibía el nombre de *genos*, sobre ésta estaba la *fratría*, que era una confederación de familias, encima de ésta, la *tribu*, que era una unión de *fratrías*, que en conjunto con las demás tribus constituían la ciudad. Todas estas asociaciones no surgieron de un solo golpe, más bien puede decirse que fueron evolucionando de manera gradual, ya que para una familia era imposible bastarse por si misma en todos los aspectos de la vida, es por lo que esta ciudad de la que se habla, no era en un principio un espacio físico para habitar, sino el símbolo de una

alianza entre varias tribus por medio de la cual se daban festividades, dioses comunes así como apoyo en caso de guerra. El acto de fundación de una ciudad consistía en encender el fuego del hogar público en honor de los dioses protectores, y señalar los límites sagrados de ésta, en donde debía erigirse el templo para celebrar el culto público, en el cual, sólo las personas con carácter sacerdotal podían entrar.

Cada una de estas sociedades tenía su propia organización, en la familia la máxima autoridad la constituía el padre, quien ejercía funciones sacerdotales las cuales sólo se transmitían por primogenitura de varón en varón, representaba a su *genos* ya ante la fratría, ya ante la tribu, ya ante la ciudad, ejercía el mando militar de su *genos*, tenía sufragio en las asambleas, así como algunas facultades judiciales mediante las cuales podía castigar y disponer de todas las personas que vivían bajo su mano, al grado de llegar hasta a venderlos para saldar una deuda. En la fratría la autoridad era depositada en su asamblea a la que pertenecían todos los jefes de los *genos* presidida por un patriarca encargado de celebrar los sacrificios, pues en todas estas sociedades la función religiosa era de carácter unitario; este orden se repetía en la tribu que también tenía su asamblea, la cual era presidida por un sacerdote el cual recibía el nombre de *basileus* o “rey” como puede verse en algunos escritos clásicos como “La Iliada” y “La Odisea”; por su parte en la ciudad la asamblea era presidida por un sacerdote llamado en algunas *pritano* y en otras *arconta*, quienes se conservaron, al menos nominalmente, aun después del surgimiento de la democracia.

En un principio este tipo de mando religioso unipersonal por parte de los *pritanos* o *arcontas* no pareció desagradar a los demás jefes de las tribus pues parecía natural en los tiempos antiguos que a la manera del *genos*, el jefe de la religión además de presidir las asambleas tuviera funciones de juez y jefe militar; sin embargo, la ambición de esta especie de reyes no tardó en causar descontento a los demás jefes de las tribus quienes tenían igual o mayor poder que aquellos, por lo que del 800 al 650 a.C. estos personajes fueron perdiendo sus atribuciones políticas subsistiéndoles sólo las religiosas, ya que el culto de la ciudad debía ser continuado por una sola

estirpe, quedando el mando político de ésta a cargo de oligarquías de aristócratas. De esta separación de funciones es como se dan las primeras magistraturas tales como: el *arconta*, que daba su nombre al año y velaba por la perpetuidad de los cultos domésticos; el rey que celebraba los sacrificios; el *polemarca*, que figuraba como jefe del ejército y juzgaba a los extranjeros; los seis *tesmotetas*, que parecían dictar justicia y que, en realidad, sólo presidían los grandes jurados. También los diez *ieropoioi*, que consultaban los oráculos y celebraban algunos sacrificios; los *parasitoi*, que acompañaban al *arconta* y al rey en las ceremonias; los diez *atlotetas*, que permanecían cuatro años en ejercicio para preparar la fiesta de Atenas; en fin los *pritanos*, que, en número de cincuenta, estaban permanentemente reunidos para velar por la conservación del hogar público y la continuación de las comidas sagradas.

Estas asambleas llamadas *bulé*⁴ podrían ser consideradas como un antecedente del gobierno municipal; sin embargo, es importante mencionar que estas organizaciones no incluían ni representaban a la totalidad de los habitantes de una *polis* pues el *genos*, la fratría y la tribu sólo estaban integrados por individuos de una clase social, la de los *eupátridas*, quienes en ese entonces constituían el pueblo, del otro lado se encontraba la clase plebeya, la cual se diferenciaba de los miembros de aquellas organizaciones en que no poseía ningún culto religioso, y por ende ningún derecho (puesto que el derecho emanaba de la religión), ya fuese por haber perecido su casta sacerdotal, haber sido expulsado de la familia por causa criminal, no haber nacido de matrimonio legítimo, o simplemente haber renunciado voluntariamente a la religión de los padres.

Con el tiempo esta clase plebeya se hizo muy numerosa, además con la desaparición de el derecho de primogenitura en las familias, la emancipación de los *tetas*, así como el desarrollo de la filosofía en el siglo VII a.C. la gente empezó a cuestionarse si realmente el poder de los *eupátridas* era legítimo y no pasó mucho tiempo para que ésta reclamara sus derechos dentro de la

⁴ Vid. RODRÍGUEZ, Alfonso et al., Lecciones de Historia, segunda edición, Trillas, México, 1993, p.69.

ciudad, lo que llevó al surgimiento de la democracia en algunas ciudades como Atenas, en otras los *eupátridas* otorgaron algunas concesiones a la clase plebeya o como en Esparta, simplemente resistieron mediante la fuerza. Es de señalarse también que cerca del año 650 a.C., el aumento de la esclavitud de los campesinos sin tierras, la colonización y el comercio, aceleró el desarrollo de una próspera clase de comerciantes, comúnmente plebeyos, los cuales supieron aprovecharse del gran descontento entre clases para reclamar el reparto del poder con los aristócratas de las ciudades-estado, estos potentados que buscaron el apoyo de la plebe para sus propósitos, recibieron el nombre de *tiranos*. Esta nueva forma de gobierno fue muy aceptada en aquellas ciudades en donde la aristocracia gozaba de gran prominencia, así las ciudades griegas de aquel entonces solo conocían como formas de gobierno la aristocracia, la democracia o la tiranía.

La emancipación de las clases populares tendría que pasar por un largo proceso entre los siglos VII al V a.C., donde las ciudades jónicas ubicadas en el Asia Menor, al contacto con la civilización egipcia, iniciaron una labor legislativa ante el reclamo de las clases populares, que ya desde entonces, se organizaban frente al amago constante de la oligarquía de nobles. En 670 a.C., en Sicione, Ortágoras excluyó a la aristocracia de la ciudad, emancipó a los terrazgueros y suprimió la distinción de clases. En Corinto Periandro emprendió, en 627 a.C., importantes obras públicas, dotó a la ciudad de agua potable y las grandes propiedades las distribuyó al pueblo. Cipselos, en 567 a.C., expropió las fincas de los nobles, que transformó en pueblos dotados de una especie de organización municipal, inició una política comercial democrática y promulgó leyes contra la ociosidad. En Atenas el Código de Dracon, en el año de 621 a.C., terminó con los privilegios de la nobleza, y Solón, en 594 a.C., instauró la democracia moderada y la igualdad civil; suprimió la prisión por concepto de deudas; liberó a los sometidos de la servidumbre; devolvió las tierras a sus antiguos propietarios, que habían sido confiscadas por sus acreedores, y acabó con el régimen aristocrático.

Por la democracia se crearon también nuevas magistraturas que coexistieron con las antiguas, puesto que en algunos sectores del pueblo griego aun existía cierta superstición. Estos nuevos magistrados no tenían ningún carácter sacerdotal, sólo velaban por los intereses materiales de la ciudad. Eran, en primer lugar, los diez estrategas, que se ocupaban en los negocios de la guerra y de la política; luego, los diez *astínomos*, que tenían el cuidado de la policía; los diez *agoránomos*, que vigilaban los mercados de la ciudad; los quince *sitofilaquios*, que vigilaban la venta del trigo; los quince metrónomos, que controlaban los pesos y las medidas; los diez custodios del tesoro; los diez receptores de cuentas; así como los *once*, encargados de ejecutar las sentencias. También por este acontecimiento se crean los *demos* que eran divisiones administrativas basadas en el territorio aplicadas a la población plebeya puesto que esta no pertenecía a ningún *genos* ni a ninguna fraternidad ni tribu, cabe señalar que la mayor parte de las magistraturas se repetían cada tribu y en cada *demo*. En el Ática, el menor grupo de población tenía su *arconta*, su sacerdote, su secretario, su receptor, su jefe militar. Casi no podía darse un paso en la ciudad o en el campo sin encontrar algún magistrado.⁵ “Estas funciones eran anuales. Resultaba, pues, que apenas había hombre que no esperase ejercer alguna de ellas. Los magistrados sacerdotes se escogían a la suerte. Los magistrados que sólo ejercían funciones de orden público eran elegidos por el pueblo. Sin embargo, se adoptaba una precaución contra los caprichos de la suerte o del sufragio universal: cada nuevo electo sufría un examen, o ante los *pritanos*, o ante los magistrados que cesaban en su cargo, o, en fin, ante el *Aerópago*; no se le exigían pruebas de capacidad o de talento, pero se abría una información sobre la probidad del hombre y sobre su familia; también se exigía que cada magistrado tuviese un patrimonio consistente en tierras.”⁶ En este cambio de la sociedad griega, la base de la jerarquía social ya no era el nacimiento de la persona, sino la riqueza pues dentro de la clase plebeya también había gente rica y poderosa. La dirección de los asuntos

⁵ Vid. COULANGES DE, Fustel, La Ciudad Antigua, decimotercera edición, Porrúa, México, 2003, p. 319.

⁶ *Ibidem*, p. 320.

públicos pasó de la aristocracia a la oligarquía de ricos, únicos que podían ocupar el puesto de *arconta* y tesorero.

De esta manera apareció el principio de representación popular por asambleas elegidas denominadas *ekklesia*, que constituye una innovación esencial en la historia del Derecho Público. Asimismo, aparecen, por primera vez, los partidos políticos, en este caso, el partido popular compuesto por el pueblo; y el partido aristocrático, compuesto por la nobleza, pero con la participación de todos, por eso, al decir de Ochoa Campos, los griegos “fueron los herederos municipales de la prehistoria y dieron más tarde el asombroso espectáculo de su régimen municipal, es decir, una sociedad en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad.”⁷

Con todos estos datos solo queda una interrogante, si es posible catalogar a la *polis* griega como una verdadera organización municipal. Varios autores estiman que efectivamente la ciudad griega o *polis* representó un verdadero municipio; tal es el caso de Moisés Ochoa Campos quien afirma: “la ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal.”⁸

Posada estima que la *polis* tuvo más elementos totales del Estado que los propios de un municipio, concluye que: “por esta razón, aparte otras, las ciudades griegas no constituían por si municipalidades, en el sentido moderno de la palabra.”⁹

Abundando en ideas de los autores que se cita, es de concluirse que la figura de municipio, como institución política subordinada al Estado, se parece más a los *demos* o barrios de las *polis* que tenían algunas autoridades y funcionarios particulares. Puede apreciarse que las *polis* griegas denotan indudablemente los perfiles que en Roma adquirieron las *civitates* municipales.

También hay que notar que el termino *demos* persiste en la actualidad en aquel país y es utilizado para designar a las ciudades de más de 100,000

⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p.30.

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ídem.*

habitantes, los cuales son administrados por un alcalde y un consejo de la ciudad, así como las comunidades de 300 a 10,000 habitantes las cuales son administradas por un presidente y un consejo comunitario, por lo que son equiparables a los municipios de otros países.

1.2. Roma.

Puede decirse que la sociedad romana siguió un desarrollo muy parecido al de la sociedad griega con su *gens*, su *curia*, su tribu y su ciudad; sin embargo, para Roma ésta no tenía límites tan estrechos como los que tenía en Grecia. El origen del carácter excepcional de la ciudad romana fue debido principalmente a su población, cuyo fondo principal era latino, originario de Alba. Se dice que estos albanos se componían de dos pueblos asociados, aunque no confundidos: uno era de raza aborigen, verdaderos latinos; el otro, de origen extranjero que según la tradición había venido de Troya con Eneas, el sacerdote-fundador, este era poco numeroso, pero respetable por el culto y las instituciones que les había aportado. Éstos, fundaron a Roma en un sitio donde ya se elevaba otra ciudad, Pallantium, fundada por griegos. La población de Pallantium siguió en la nueva ciudad, conservando los ritos del culto griego. Asimismo había en el lugar donde más tarde estuvo el Capitolio, una ciudad llamada Saturnia, que se creía fundada también por griegos, más tarde se hicieron alianzas con algunos pueblos sabinos y etruscos. El efecto de esta mezcla de poblaciones diversas fue que Roma tuviera lazos de origen con una multitud de pueblos. Así podía decirse latina con los latinos, sabina con los sabinos, etrusca con los etruscos y griega con los griegos.¹⁰

Este hecho sin duda fue de mucha importancia para el desarrollo de Roma, pues no parecía ser una sola ciudad; más bien parecía una confederación de varias ciudades, cada una de las cuales se relacionaba por su origen con otra confederación. Su culto nacional también era un conjunto de múltiples cultos, infinitamente diversos, cada uno de los cuales la vinculaba con cada uno de esos pueblos.¹¹

¹⁰ Vid. COULANGES DE, Fustel, *op. cit.*, p. 348.

¹¹ Vid. *Ídem*.

Como puede verse en la antigüedad la religión era un lazo poderosísimo; puesto que, cuando dos ciudades poseían un culto común, se llamaban parientes; debían considerarse como aliadas y prestarse mutua ayuda; no se conocía otra unión que la establecida por la religión en aquellos tiempos. Por eso Roma conservaba con gran cuidado todo cuanto podía servir de testimonio a este precioso parentesco con las otras naciones. Era casi la única ciudad cuya religión municipal no la aislaba de las demás. Estaba relacionada con toda Italia, con toda Grecia. No existía casi ningún pueblo al que no pudiera admitir a su hogar.¹²

No obstante lo anterior, también toda metrópoli tenía sobre sus colonias una supremacía religiosa, y como la religión ejercía entonces tanto imperio, mientras que Alba subsistiese en pie, Roma sólo podía ser una ciudad dependiente, y su destino estaría por siempre limitado, por ello fue que Roma declaró la guerra a Alba destruyéndola por completo. Destruída Alba, Roma no se contentó con dejar de ser una colonia; pretendió elevarse al rango de metrópoli, heredando los derechos y la supremacía religiosa que Alba había ejercido hasta entonces sobre sus treinta colonias del Lacio. Roma sostuvo largas guerras por obtener la presidencia del sacrificio en las ferias latinas. Era éste el modo de conquistar el único género de superioridad y de dominación que en aquel tiempo se concebía.¹³

Roma fue la única ciudad que supo aumentar su población con la guerra. Practicó una política desconocida al resto del mundo greco-italiano, incorporándose todo lo que vencía. Se llevó consigo a los habitantes de las ciudades rendidas, y convirtió poco a poco a los vencidos en romanos. Al mismo tiempo enviaba colonos a los países conquistados, y de este modo extendía a Roma por todas partes, pues sus colonos, aun formando ciudades distintas desde el punto de vista político, conservaban con la metrópoli la comunidad religiosa, esto fue bastante para que esos colonos se viesen obligados a subordinar su política a la de Roma, a obedecerla y a ayudarla en todas sus guerras.¹⁴

¹² Vid. *Íbidem*, p. 349.

¹³ Vid. *Íbidem*, p. 351.

¹⁴ Vid. *Ídem*.

“Como todas las ciudades, también ella tenía su religión municipal, fuente de su patriotismo; pero ella era la única que se servía de la religión para su engrandecimiento. Mientras que la religión aislaba a las otras ciudades, Roma tuvo la habilidad o la buena fortuna de emplearla para absorberlo todo y dominarlo todo”.¹⁵ Por lo que puede decirse que los romanos utilizaron la sagrada institución de la ciudad y el espíritu municipal que esta albergaba para la formación de alianzas y la dominación de sus enemigos.

Para una mayor comprensión de lo que fue la institución municipal en Roma, se debe tener presente que la historia de ésta consta de varios períodos y que no en todos existió dicha institución; sino que se desarrolló de manera consustancial a la par de los cambios políticos, económicos y sociales que operaron en Roma. La mayoría de los autores consultados dividen la historia de Roma en 3 periodos, los cuales se relacionan con su organización política y su forma de gobierno. El primero es denominado “La Monarquía” que abarca desde la fundación de Roma en el año 753 a.C. hasta el año 509 a.C. con la caída de Tarquino “El Soberbio”; al segundo se le denomina “La Republica” que inicia del año 509 a.C. culminando en el año 29 a.C. con la declaración de Octavio como emperador de Roma; finalmente, el tercer período es designado como “El Imperio”, el cual, tiene dos vertientes: la primera “De Occidente” que se inicia del año 29 a.C., terminando con la caída del Imperio Romano en manos de Odoacro en el año 476 d.C., la segunda “De Oriente” que inicia con el cambio de la sede imperial por el Emperador Constantino a la ciudad de Bizancio en el año 330 d.C. con término en el año 1453 d.C. con la caída de Constantinopla bajo el Imperio Turco.¹⁶

Coinciden la mayoría de los autores, en afirmar que el municipio, como institución político-administrativa, surgió en Roma. Sin embargo, los romanos no tenían una denominación uniforme para sus comunidades urbanas, por lo que podemos encontrar, en primer lugar, a la *urbs* que era el nombre genérico que daban a la metrópolis, así como a las colonias establecidas bajo el ejemplo de Roma, a la par de esta podemos encontrar al *oppidum*,

¹⁵ *Ibidem*, p. 352.

¹⁶ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 32.

que fue la expresión más común para designar a las comunidades que después cambio por la de *civitates*. Asimismo, por los últimos años de “La Monarquía” se inició el uso del concepto *municeps*, referido primero a los habitantes de las ciudades, no latinas, pero que tenían pacto con Roma. En la época de Tarquino, “El Soberbio”, algunas comunidades como; los cumanos y tusculanos, fueron los primeros *municeps*, bajo pactos firmados con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término *municipium* sobre todo con “El Imperio” donde, a causa de la política expansionista de Roma, se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

Para algunos de los más importantes tratadistas de la historia de Roma, como Theodor Mommsen, los municipios romanos no presentaron uniformidad. Por el contrario existió una amplia variedad municipal dependiente en mucho de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya “La República” o “El Imperio”, encontrándose de esta manera las siguientes clases de municipios:

a) *Municipia socii*, que representaban a los pueblos más cercanos a Roma; respecto de los que tenían una relación de sociedad probablemente de común origen latino e idiomas similares. Estos disfrutaban de plenitud de derechos y fueron llamados también *municipia cum suffragio*.

b) *Municipia foederata*, estos tuvieron su origen en las relaciones con los pueblos vecinos o pactos celebrados con los mismos; algunos de ellos llegaron a tener plenitud de derechos, mientras que otros siguieron como *municipia sine suffragio*.

c) *Municipia coercita* o *coerita*, resultantes de la dominación militar. Estos tenían a su cargo la administración de cuestiones locales sin trascendencia política ni económica para el Imperio, carecían del *ius suffragii* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma.¹⁷

¹⁷ Vid. *Íbidem*, p. 33.

Otros tipos de municipios que se desprenden de las disposiciones romanas son los municipios *cum iure honorum* o *sine iure honorum*, según tuvieran sus habitantes el derecho o no de recibir condecoraciones del gobierno de Roma.

A su vez, los elementos del municipio en Roma fueron de acuerdo con lo que señala Teresita Rendón¹⁸ un *territorium*, que comprendía a la ciudad principal y una extensión variable de terreno en donde se asentaban los núcleos de población; un *populus municipii*, compuesto por los *municeps* o ciudadanos, que eran las personas que habían nacido en esa circunscripción territorial o bien que habían sido reconocidos como tales por la *curia*, quienes gozaban de plenitud de derechos; además de estos individuos se encontraban los *incolae* o domiciliados, obligados a pagar las cargas o *munera*, dichas cargas podían ser de tipo personal o patrimonial; sin embargo, no podían ejercer cargos en la *curia*; también considerados como parte de la población, se tenía a los individuos que entraban a la misma con carácter transitorio los cuales eran llamados *hospites*, quienes, eran ajenos a la vida municipal. Dicho municipio también contaba con un poder organizador o gobierno denominado *curia*, que era un cuerpo deliberante encargado de la dirección de los asuntos municipales; de manera adicional podía tener una legislación propia o igual a la de Roma.

Sus características principales eran: el culto especial a sus dioses; la configuración de una personalidad propia; la organización derivada de la *Lex Julia Municipalis* así como de la *Lex Rubria* en las que se establecía que cada municipio debía tener su consejo, su *curia*, sus comicios y sus magistrados.

La *curia* fue el órgano más importante de la organización del municipio romano. Igual que el Senado en Roma, a la *curia* le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los *decuriones* eran la clase más elevada de la ciudad y el número variaba de acuerdo a la importancia

¹⁸ Vid. RENDÓN HUERTA B., Teresita., Derecho Municipal, primera edición, Porrúa, México, 1985, p. 36.

de las ciudades. A un lado de la *curia* también podían encontrarse otros cargos como los de:

- a) Duunviro, que era el encargado de la administración municipal.
- b) Edil, quien podía realizar labores de policía, vigilancia de mercados, pesas y medidas, así como el cuidado de los edificios públicos.
- c) Cuestor, quien estaba encargado de las finanzas municipales.
- d) Pontífice o augur, encargado del culto municipal.
- e) Seviro augustal, que tenía como función el cuidado del culto imperial.
- f) Defensor *civitatis*, encargado de defender a la plebe de injusticias y violencias.

Al mando de todos los anteriores se encontraban otros tantos subalternos como los *lictors* o alguaciles, los *viatores* o mensajeros, y los *librarii* o tenedores de libros.

En general, los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los que fueran vitalicios en la *curia*. Dichos cargos debían ser caucionados con una fianza como garantía de honradez, cabe destacar, que en caso contrario, los malos manejos eran severamente castigados. También existía algunas veces la figura del patronazgo, dicho patrono era de aceptación de la ciudadanía y encabezaba la lista de los Decuriones en el *album decuriorum* que era una bitácora de los asuntos del municipio. En la última etapa del Imperio, la ciudadanía rehusó los cargos municipales, debido a su onerosidad dada la precaria situación de sus erarios. Por estas épocas empiezan a desaparecer múltiples cargos municipales, quedando solo la *curia* como órgano de gobierno, seguramente como antecedente directo de los ayuntamientos medievales.

En conclusión la institución municipal en Roma surgió con motivo de la política expansionista de ésta, primero con comunidades aliadas durante “La Republica”, después con los pueblos conquistados durante “El Imperio”,

siendo una manera cómoda de que las propias comunidades atendieran sus asuntos locales, lo que no preocupaba a Roma quien solo buscaba con cada una de sus conquistas obediencia política y pago de tributos.

1.3. España.

El municipio en la Península Ibérica, se puede apreciar hasta la “romanización”; con la incorporación de España al Imperio Romano; como producto de la victoria de Roma sobre Cartago en el año de 202 a.C. en la famosísima batalla de Zama. La organización de los municipios de la *Hispania Romana* fue la misma que la de los demás municipios romanos con la *curia*, los duunviros, los ediles, los cuestores etc. Se dice que bajo Augusto existían 50 municipios con derecho de plena ciudadanía; y para entonces, otros 50 habrían recibido el *ius latini* hallándose equiparados a las provincias de la metrópoli romana en su régimen interior.

Cuando se inician las invasiones bárbaras a las ciudades españolas procedentes del norte de Europa en el siglo V d.C.; el orden municipal en éstas empieza a decaer; mezclándose con las costumbres casi primitivas de los invasores creándose así un nuevo orden. En corto tiempo, los grupos visigodos se asentaron en la península estableciendo sus propias instituciones; éstos, retomaron ciertas características de la organización romana, tales como, el *conventus publicus vicinorum* y el *placitum*; la primera de ellas consistía en la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas; que seguramente, a decir de Ochoa Campos¹⁹, es el antecedente remoto de los cabildos abiertos de la España medieval; la segunda, igualmente, era la reunión de los hombres del municipio, sólo que a diferencia de la anterior, era para resolver cuestiones judiciales; que según el citado autor, es el antecedente de los jurados populares. No obstante, hicieron prevalecer sobre éstas sus costumbres casi tribales y de características más rurales.

Otro acontecimiento que influyó de manera importante sobre la configuración del municipio en España fue la invasión árabe a dicha península de 711 a

¹⁹ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 38.

1492, la cual, se divide en tres etapas: la de los emiratos dependientes del Califato de Bagdad; la del Califato Español, y; la de los llamados reinos de Taifas. A raíz de esto múltiples figuras árabes se conservaron hasta después de la “reconquista”, tales como, el Alcalde o *Al'kade*, que significa juez; el Alcaide o *Al'gaid*, que significa jefe de una guarnición o fortaleza; el *Al'motzen*, que dio origen al fiel ejecutor encargado municipal de pesas y medidas; el Almotalafe o *Al'talafin*, encargado de supervisar el tejido de la seda y aprobarlo con los sellos municipales; el Alamín *Al'amine*, equivalente a sindico o “defensor” de la ciudad; el Alarife o *Al'arifen*, encargado de las obras arquitectónicas de la comuna; el Alférez o *Al'fariz*, que etimológicamente significa “jinete” encargado de llevar los estandartes o pendones reales y municipales; el Alguacil o *Al'wazir*, equivalente a gendarme o policía; el Alfaquí o *Al'faqih*, que significa “Abogado”; el Zalmedina o *Ze-al'medin* el cual es el antecedente del Justicia ó Justicia Mayor del municipio español de la baja Edad Media.²⁰

Como ya se ha mencionado, en la baja Edad Media, muchas de las figuras que se habían originado en el municipio romano-visigótico estaban aún vigentes; sin embargo, en ese mismo período, surgen un par de instituciones, muy peculiares, que vinieron a favorecer el desarrollo del municipio español; dichas instituciones eran los llamados *fueros* y las *cartas pueblas*; que no eran mas que, en el caso de los primeros, la redacción o expresión escrita de los derechos y privilegios otorgados por el Rey o Señor a un territorio, ciudad o persona, así como de la autonomía mayor o menor del concejo o municipio y del derecho local, en su conjunto, o solamente en algunos de sus aspectos, mediante los cuales, se resolvían diversos problemas, solicitudes, controversias y hasta litigios; en cuanto a las segundas, se traducían en autorizaciones para poblar o repoblar un determinado territorio. Las poblaciones establecidas de esta forma, quedaban exentas de obligaciones ante los Señores Feudales, lo que traía como consecuencia, una mayor autonomía en su organización. Su fuente inmediata era la costumbre, así como el Derecho Romano–Canónico; su redacción era regularmente en latín; su ámbito de aplicación podía ser un

²⁰ *Vid. Ídem.*

municipio, una ciudad o un territorio; podían contener además, privilegios así como ordenanzas de carácter administrativo, procesal y penal.

Lo anterior obedeció primordialmente a las actividades de la “reconquista”; en la que los reyes hispanos, con el fin de conseguir apoyo en esta lucha para expulsar a los musulmanes, que habían ocupado territorio español desde el siglo VIII, concedieron ciertas prerrogativas a los habitantes, las cuales eran, por lo regular, igualdad ante la ley; inviolabilidad del domicilio; justicia; participación en la cosa pública, y; responsabilidad de los funcionarios.

Es de notarse aquí, por una parte, que los *fueros* pueden ser considerados como un antecedente de nuestras garantías individuales, algunos de los más importantes fueron los de Castilla y León, Aragón, Navarra, y Jaca; por otra parte, es cierto que muchos *fueros*, eran copia de los de las ciudades principales; por lo que, en muchos lugares había cierta comunidad de *fueros*; lo que, probablemente dio origen a las provincias del Estado español contemporáneo.

El auge del municipio español se dio a partir del siglo X hasta principios del XIII, ya que en esos momentos, fue cuando empezó a configurarse a sí mismo, como modelo de democracia y participación. Conformados por su concejo, que era de dos tipos; uno que convocaba a la gente con una campana, una vez reunidos, discutían y votaban los asuntos; otro conformado por los funcionarios, el cual se llamaba concejo municipal, cabildo secular o ayuntamiento. Más adelante, a medida que la “reconquista” iba teniendo éxito, los reyes comenzaron a hacer ciertas modificaciones, con el objetivo de centralizar el poder, para restar autonomía a los ayuntamientos; tal fue el caso de Alfonso X “El Sabio”, en Castilla, quien centralizó algunos *fueros*, y suprimió otros tantos, en sus Siete Partidas; las que, en redacciones sucesivas durante los siglos XIV y XV, alcanzarían un alto nivel jurídico, en forma tal, que desde el siglo XIV se le llamo Código de las Siete Partidas, extendiendo su ámbito de aplicación en todo el territorio.

Lo mismo sucedió con Enrique III, que creó en 1396 la figura del Corregidor; el cual, tenía facultades de supervisión en los municipios, restándoles así autonomía, o Pedro IV de Aragón, que en 1340, instituyó la figura del Justicia Mayor; en quien se centralizaron una gran cantidad de facultades judiciales y sancionadoras a nombre del Rey, que antes recaían en los alcaldes, lo anterior, trajo como consecuencia un descontento general, que cristalizó en el llamado “Movimiento de los Comuneros”, quienes, en 1519, en Toledo, incitaron a la población a levantarse en contra de las ordenes intervencionistas de Carlos V; en 1520 hicieron lo mismo en Ávila, y el 31 de Octubre de ese mismo año, el Rey declaró la guerra a los comuneros; culminando esta en la “Batalla de Villalar” en abril de 1521, con la total derrota de los comuneros y la ejecución de sus principales líderes. Como era de suponerse después de estos acontecimientos, la institución municipal en España decayó; sin embargo, vino a florecer en América durante los tiempos de la colonia que en esos tiempos ya iniciaba.

1.4. México.

Como se ha visto, el municipio desde su aparición, ha conservado algunos caracteres propios que lo distinguen de otro tipo de organizaciones; sin embargo, a lo largo de este proceso de desarrollo, ha adquirido algunos rasgos característicos de las entidades donde se presenta; por ejemplo, las nomenclaturas de su cuerpo organizador llámese curia, concejo o ayuntamiento; así como de las personas que lo integran como los decuriones en Roma o los alcaldes en España, ocurriendo de igual manera con sus funciones y atribuciones, en algunos casos numerosas, en otros un tanto restringidas. Esto se debe a los cambios que han operado en las sociedades, ya fuese de manera paulatina en algunas, o de súbito en otras, por acontecimientos que trastocaron el orden de éstas, derrumbando, modificando o excluyendo a las instituciones jurídicas originarias. Es por ello que se reitera la intención del presente capítulo, por ser el municipio en México un tipo de organización “no originaria”, de manera que para poder entender el desarrollo que ha observado aquí la institución municipal, deberá ser analizada dentro del marco de la historia de este país; comenzando

como conjunto de culturas precortesianas, después, como territorio conquistado por el Reino de España, más adelante, como nación independiente, y finalmente, como nación consolidada, para lo cual se tomarán en consideración los períodos: prehispánico, colonial, independiente y posrevolucionario.

A. Período Prehispánico.

Respecto de si hubo organizaciones equiparables al municipio entre los pueblos de Mesoamérica, encontramos opiniones encontradas, pues la imagen que nos han transmitido los principales cronistas españoles, es la de una etapa feudal. Contra esta afirmación han protestado algunos autores posteriores, que ven en ello, sólo la proyección de las instituciones occidentales en las indígenas. Autores como: Alonso de Zurita, Fray Bernardino de Sahún, Fray Diego de Durán y Fray Bartolomé de las Casas, primeros cronistas de la historia de México, consideran que entre nuestros antepasados había formas de organización semejantes a las de un gobierno municipal, otros como Adolph F. Bandelier sugieren que en el México aborígen no había Estado, nación, ni sociedad política de ninguna especie, concluyendo que la forma de gobierno entre los antiguos mexicanos, era una democracia militar basada originalmente en la comunidad de vida; sin embargo, autores como Alfonso Caso y Friedrich Katz, entre otros, estiman que en los pueblos de Mesoamérica, concretamente la civilización Mexica, que es de la que hablan la mayoría de los cronistas en sus relatos, evolucionó de tal manera que llegó a constituir un Estado organizado. Es por lo anterior, que con ayuda de algunos textos de los autores antes citados se presenta aquí una breve reseña de lo que fue la organización política y social del pueblo Mexica apuntando las diferencias con el *municipium* de Roma y con el municipio español.

Hay que notar en principio, que al igual que Roma, el “Imperio Azteca” atravesó por una serie de etapas evolutivas antes de tener la organización política y social que encontraron los conquistadores españoles. Asimismo, antes de que los mexicas vinieran a establecerse en el centro del país, ya había existido una gran organización que podemos llamar “imperial”, que

tenía como sede la ciudad de Tula, en el Estado de Hidalgo, y todavía anteriormente, quizá otra organización que tenía por centro la ciudad de Teotihuacan, en el Valle de México.

Saliendo de Aztlán en el Noroeste de México, es probable que los mexicas, llegaran al Valle, empujados por otros pueblos bárbaros, y que, al igual que estos, contribuyeran a la caída del “Imperio Tolteca”. Desde que se inicia el éxodo, los aztecas se presentan como un pueblo de agricultores que se establecían en un sitio, cultivaban la tierra, levantaban la cosecha y permanecían en el mismo lugar uno o más años, surtiéndose de alimentos suficientes, que les permitieran continuar la peregrinación. No eran, en consecuencia, pueblos cazadores-recolectores como aquellos que se designaban bajo el rubro genérico de “*chichimecas*” y que habitaban en el norte del país. Poco se sabe de sus industrias, cerámica, cestería, etc.; pero en los manuscritos se les representa generalmente cubiertos con mantas tejidas, a diferencia del “*chichimeca*” que se representa cubierto de pieles.²¹

Desde el punto de vista de la organización social, los aztecas, de acuerdo con la mayoría de las fuentes, caminaban divididos en cuatro parcialidades, las cuales, eran algo más que clanes, y su unión formaba la tribu. Es casi seguro que cada una de estas parcialidades se dividía a su vez en un número mayor o menor de clanes. Al principio se enumeran 7, más tarde, 15 o 20, estos clanes también persistieron, después de establecerse en Tenochtitlán en 1325 formando los llamados *calpullis*, que los españoles tradujeron por “barrios”. Su población estaba constituida por un conjunto de linajes o grupos de familias, generalmente patrilineales así como de amigos y aliados. A cada uno se le asignó cierta porción de tierra para su subsistencia; constituyendo esta, un tipo de propiedad *sui generis*, no en el sentido de la propiedad romana (ya que en este sentido la propiedad es absoluta), pues sus poseedores no podían enajenarla; pero si usufructuarla a otros que no tenían repartimiento común, para beneficio del *calpulli*, siendo

²¹ Vid. LEÓN-PORTILLA, Miguel (compilador), Antología de fuentes e interpretaciones históricas, “De Teotihuacan a los Aztecas”, Colección Lecturas Universitarias, núm. 11, segunda edición, primera reimpresión, UNAM, México, 1995, pp. 343-346.

las únicas condiciones para detentarla: pertenecer a dicho linaje; no labrar las de otro *calpulli*, y; no dejar de cultivarlas hasta por dos años.

De no cumplirse estas condiciones, el poseedor de este tipo de tierras, las perdía en beneficio del *calpulli*, como consecuencia éstas eran asignadas a otro que no tuviese repartimiento común, lo mismo pasaba si una casa desaparecía sin descendencia.

En este orden de ideas, el *calpulli*, era pues, un sitio de asentamiento así como una corporación unida por la sangre, cuyo origen estaba en las tierras que poseían, las cuales a decir de Alonso de Zurita, fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes, términos señalados por ellos y sus descendientes.²² Su gobierno estaba asignado a un señor o "*calpulleque*", que significa "cabeza" o "pariente mayor", el cual, tenía las funciones de repartir las tierras del *calpulli* y consignar a los miembros de éste, que hubieren incurrido en falta a los *tlatiques*.

Además de lo anterior, los *calpullis* poseían reconocimiento como persona jurídica, que tenía el derecho sobre la propiedad del suelo, la obligación de cubrir el total de los tributos, así como unidad social, con sus propias ceremonias, fiestas y símbolos sagrados.

Al principio parece, carecían de soberanos. La fuerza decisión la constituía un "Consejo" integrado por los jefes de los cuatro grandes *calpullis*: *Moyotla*, *Teopantlaca*, *Atzacualco* y *Cuepan*; así como, la asamblea integrada con todos los miembros de las tribus. Sin embargo, más adelante, con la elección de *Acamapichtli* como *Cihuacoatl*, y posteriormente, por ser descendiente de nobles toltecas, como *Tlatoani* (*señor*), dio comienzo una era dinástica de gobernantes en Tenochtitlán, ya que los jefes de los cuatro *calpullis*, sólo tuvieron injerencia en la elección de *Tlatoani*, hasta la designación del segundo rey que fue *Huitzilihuitl*, hijo de *Acamapichtli*, y termina definitivamente, cuando *Izcoatl*, hijo también de *Acamapichtli*, antes de lanzarse a la guerra contra Azcapotzalco, celebra un convenio con los

²² Vid. *Íbidem*, p. 279

hombres comunes de la tribu, por medio del cual, los plebeyos aceptan una distinción económica y una servidumbre en relación con los nobles descendientes de toltecas, a cambio de que *Izcoatl* logre conjurar de Tenochtitlán a los tepanecas de Azcapotzalco, encabezados por *Maxtlatl*.

Para hacer válido dicho convenio, *Izcoatl*, conformó junto con Texcoco y *Tlacopan* “La Triple Alianza” que logró derrotar a *Maxtlatl* acabando con el poder tepaneca, desde aquel momento el pueblo es llamado “*macehualtin*”, lo cual, invalidó la autoridad de los *calpullis* en los asuntos de gobierno, pues en virtud de lo anterior, el Consejo o *Tlatocan*, ya no se integraba con los jefes de los *calpullis*, sino principalmente con los guerreros más destacados.

El éxito de la guerra contra Azcapotzalco permitió a *Izcoatl* disponer de tierras a costa de los vencidos, y de siervos para cultivar esas tierras, que recibieron el nombre de “*mayeques*”. Concomitantemente, surge una aristocracia militar los llamados “*pipiltin*” con un régimen de servidumbre y de propiedad de carácter hereditario, diferente al del *calpulli*, lo que aseguraba la supervivencia de esta clase social, pues el gobernante, simultáneamente jefe supremo del ejército, siempre era elegido dentro de la misma familia; y su poder se acrecentaba cada vez más, aún controlado, no obstante, por la asamblea popular, por el *Tlatocan* (Consejo) y por una especie de representante, llamado “*cihuacoatl*”.

De esta forma el *calpulli* perdió cierta autonomía a favor de la nobleza, pues estaba sujeto a los jefes aztecas, llamados “*tlatoques*” quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros; muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes; aunque hacia menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o *Tlacopan*, según su caso, miembros de la confederación o triple alianza, mencionada líneas arriba. Es durante esta época que comienza la decadencia del *calpulli*, ya que los *calpulleques*, si bien es cierto, en algún momento llegaron a ser junto con los otros jefes y junto con el Consejo dentro del *calpulli*, una verdadera fuerza de decisión, también lo es que hacia la última etapa del imperio, éstos fueron en el *calpulli* un poder unipersonal y muchas de las funciones que encontramos en los municipios romano y español, no recaían

en estos, sino que, estaban centralizadas en la monarquía y su conjunto de funcionarios, como el *teachcauh* o administrador general del *calpulli*; los *tequitlatos* o capataces; los *calpizques* o recaudadores de tributos, y; los *tlacuilos* o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del *calpulli*,²³ en una etapa en la que a causa del crecimiento de la población en Tenochtitlán, se creó una burocracia muy numerosa, situación que duró hasta el encuentro con los españoles en 1519.²⁴

Haciendo caso de la reseña anterior, encontramos que el *calpulli* era una entidad muy parecida al municipio ya que contaba con los elementos constitutivos del mismo, población, territorio y gobierno; sin embargo, su naturaleza fue diferente. En primer lugar, el *calpulli* fue una organización originaria y básica para la fundación de Tenochtitlán; a diferencia del *municipium* romano, que surgió cuando Roma estaba totalmente consolidada como nación y comenzó su expansión. En segundo lugar, el carácter de poblador de un *calpulli*, era determinado por el linaje al que se pertenecía, y no por el territorio como sucede con el *municipium* romano y con el español. En tercer lugar, la propiedad que existía dentro del *calpulli* era de carácter comunal mientras que en el *municipium* romano y en el español era de carácter privado. Asimismo la autoridad dentro del *calpulli* era de carácter tradicional mientras que en el *municipium* romano y en el español era de carácter más o menos democrático. Por último, la decadencia del *calpulli* inicia cuando se confederan varios pueblos del valle para acrecentar su poder y defenderse de invasores; al contrario de lo que sucedió con el *municipium* romano y con el español.

Las características del *calpulli* llevan a la conclusión de que era una asociación humana de carácter natural y político, con algunos rasgos que se identifican con los de la institución municipal, pero jamás podría ser equiparado, a lo que, en sentido estricto jurídico, conocemos hoy en día como municipio, el cual llegaría a estas tierras, de una forma muy inconveniente durante la “Conquista Española”.

²³ Vid. *Íbidem*, p. 47

²⁴ Vid. *Íbidem*, pp. 341-350.

B. Período Colonial.

En efecto, el municipio llegó al territorio que actualmente es México (nombrado por los conquistadores genéricamente como Nueva España), a principios del siglo XVI, cuando el Gobernador de Cuba Diego de Velázquez, encomendó a Hernán Cortés la tercera expedición hacia la península de Yucatán y la línea costera del Golfo, la cual fue posterior a las de Francisco Hernández de Córdoba y Juan de Grijalva, con la finalidad de ampliar el territorio conquistado por el Reino de España. Cortés prepara dicha expedición saliendo de Cuba en febrero de 1519 contra la voluntad de Velázquez, quien meses antes, le había revocado la autorización, por tener recelo hacia él, según cuenta la historia, motivo de ciertas rencillas familiares. Pese a todo lo anterior, para abril de ese mismo año Cortés llega a México y establece junto con sus soldados, la “Villa Rica de la Vera Cruz”, constituyendo con seis de sus capitanes el primer ayuntamiento, nombrándose Capitán General y Justicia Mayor, con lo cual, no pretendía conformar una población permanente, sino establecer un ayuntamiento que lo legitimara ante el Rey Carlos V para emprender la “Conquista de México”. En su avance hacia la ciudad de Tenochtitlán, Cortés funda un segundo municipio, llamado “Segura de la Frontera” en Puebla, asimismo en marzo de 1521 el de Coyoacán, mismo que en 1524 se trasladó a la Ciudad de México, cuya sede, se encontraba frente al actual Zócalo de la Ciudad, donde ahora se ubica la oficina del Gobierno del Distrito Federal.

El municipio que se trasplantó de España, recogió tres corrientes que fueron: la visigótica, con el *concilium*; la romana, con el régimen edilicio; y la árabe, con la figura del Alcalde; los cuales, duraban en funciones un año y no tenían ninguna prohibición para volver a ocupar su cargo.

En un principio, se realizó la división territorial, por medio de los señoríos ya existentes, y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello, por medio de las “Capitulaciones Reales”, es decir, por contratos realizados entre la Corona y un particular para el

descubrimiento, poblamiento y explotación de nuevas tierras. Más tarde, la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada Alcaldía Mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal. Las actividades de los ayuntamientos eran muy diversas, pues conocían de planificación urbana, obras públicas, agua, salubridad y hospitales, policía, central de abasto, pesas, medidas, fiestas, emergencias, previsión social, entre otras.

En la primera etapa de organización de los municipios, la legislación aplicable fue la Real Cédula de Carlos V de 1523, las Ordenanzas de Cortés de 1524, y posteriormente en 1573, las Ordenanzas Sobre Descubrimientos Población y Pacificación de indias de Felipe II, en donde se disponía la estructura municipal, asimismo eran señaladas las facultades de los gobernadores, la determinación de las reglas a observar en el trazo así como la disposición ornamental y urbana de las nuevas poblaciones.

La fundación de una población, se realizaba convocando a las personas que quisieran establecerse en ella, excluyendo a los que ya tuvieran solares en otra población, sin distinguir entre españoles e indios; se repartía una fracción de terreno entre los vecinos españoles y se les daban indios para que hicieran las casas; las calles se tiraban a cordel, partiendo de un centro donde se dejaba un gran cuadrado sin construcciones, la plaza de armas, a los lados de ese cuadro se construía la iglesia principal, hecha a manera de fortaleza y las casas del ayuntamiento (casas reales); esta era la traza de la ciudad donde vivían los españoles, los indios vivían separados de ellos constituyendo una ciudad aparte.²⁵

Si nadie quería establecerse en un lugar, los pobladores se traían de España y de persistir tal situación, se hacía un asiento o contrato con persona que se obligara a fundar la población con título de “Adelantado” o “Alcalde Mayor”, “Corregidor” o “Alcalde Ordinario”; señalándole un plazo para que fundara por lo menos tres ciudades, una provincial o diocesana y sus sufragáneas, si fuera Alcalde Mayor, y una sufragánea así como los lugares de su

²⁵ Vid. ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, Derecho Municipal, Oxford, México, 2006, p. 26-27.

jurisdicción, que bastaren para la labranza y cría de ganados que requiriera la ciudad, si fuera Alcalde Ordinario.²⁶ El Adelantado que cumplía con su contrato de población, gozaba de un conjunto de privilegios que incluso eran hereditarios, de ser el caso contrario debía cubrir una multa de cien pesos oro y perdía todo aquello que hubiese edificado o cultivado. Para que estos deberes se hicieran efectivos el compromiso se garantizaba con una fianza.²⁷

Como se advierte, en el momento de la colonización, las alcaldías no se ganaban con votos de los pobladores, sino con el traslado y la colocación de estos en el sitio que habría de gobernarse, los principales cargos, se asignaban a los fundadores, que en realidad actuaban como empresarios, pues requerían disponer de un capital para ello, a cambio, recibían ganancias y reconocimiento, asimismo, disponían de un margen de autonomía, que en la propia metrópoli se había reducido drásticamente; sobre todo, después del ya mencionado “Movimiento de los Comuneros”. No obstante esa situación duró poco ya que el mismo fenómeno de sujeción a la autoridad real, específicamente, la virreinal, se fue ocurriendo con rapidez en el nuevo continente.

En el año de 1767 con los Borbones en el trono, se inició una serie de reformas al régimen municipal de la Nueva España, que trajeron como resultado la decadencia del mismo, a consecuencia de los vicios en la administración de la Hacienda, la falta de organización administrativa, la venta de cargos, así como la reducción total de independencia municipal. Además de lo anterior, con la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejercito y Provincia en el Reino de la Nueva España de 1786, se dio una centralización de las funciones municipales, acentuándose la intervención de las autoridades superiores en las funciones del cabildo, por medio de la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los intendentes y los gobernadores, lo que aniquiló la autonomía municipal, quedando totalmente subordinado el municipio al Estado Español.

²⁶ *Vid. Ídem.*

²⁷ *Vid. Ídem.*

Con la ordenanza antes señalada los alcaldes mayores perdieron sus encargos; pues al crearse la figura del “Subdelegado”, se buscaba acabar con las actividades mercantiles que realizaban aquellos en su beneficio y de sus asociados. Lo anterior fue un golpe muy duro a los intereses de los municipios, y particularmente de los criollos, que gozaban de gran presencia en los mismos.

Los acontecimientos anteriores; así como los sucesos acaecidos a principios del siglo XIX, es decir, con la invasión francesa en España y la abdicación de Carlos IV en favor de Fernando VII, y la de éste en favor de Napoleón Bonaparte, quien instituiría como monarca de aquel país a su hermano José, propiciaron de nueva cuenta la participación activa de los municipios tanto de España como de América en la lucha por el poder.

En la metrópoli, la monarquía espuria de José Bonaparte fue desconocida por el pueblo, con el levantamiento de Madrid, el 2 de mayo de 1808, en consecuencia se produjo un vacío de poder, que fue llenado por Juntas de Gobierno, que se formaron primero en las poblaciones, después en las provincias, surgidas de procesos más o menos democráticos, sustituyendo a las autoridades tradicionales asumiendo decisiones prácticamente soberanas en materia gubernativa, hacendaria e incluso internacional.

Las Juntas Provinciales tenían la necesidad de centralizar la contienda contra los ocupantes, para ello crearon la Junta Suprema Central Gubernativa, que una vez formada, se encargó de ir restando atribuciones a las juntas locales. Con esto se buscaba también la afirmación de su poder frente al denominado Consejo Supremo de España e Indias, que pretendía encarnar la legitimidad de las autoridades tradicionales del reino.

En la Nueva España, se conoció la noticia de la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII, el 8 de junio de 1808, las autoridades estaban en espera de la notificación oficial cuando el 14 de julio del mismo año se supo que ambos soberanos habían cedido sus títulos a Napoleón. La Real Audiencia, encabezada por el Virrey Iturrigaray, se limitó a dar a conocer públicamente los hechos; pero el ayuntamiento en el que estaba

representado fundamentalmente el interés de los criollos tomo de inmediato la iniciativa y redactó una “*Representación*”, que en lenguaje de la época, significaba una petición o propuesta apoyada en razones dirigida a un superior. En este caso dirigida al propio Virrey, a quien se solicitaba permaneciese provisionalmente en el gobierno de la Nueva España, este documento a decir de Tena Ramírez reasumió la soberanía por el pueblo en ausencia y a nombre del Rey cautivo.²⁸

La Junta Suprema Central Gubernativa, necesitada de apoyo, el 22 de enero de 1809, convocó a los reinos americanos para que designaran representantes que formaran parte de ella, “considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las indias no son propiamente colonias o factorías como los de otras naciones sino una parte esencial e integrante de la monarquía española”.²⁹ Esta afirmación vino a dar razón a los partidarios de la tesis de que la Nueva España era un reino por derecho propio. Sin embargo; la convocatoria para seleccionar a los representantes de las posesiones americanas era bastante desigual, pues los virreinos contarían solamente con un representante cada uno.³⁰

Por esta vía los integrantes de los ayuntamientos de tierras americanas, recuperaron un medio de participación política, y de distintas maneras intervinieron en el proceso que culminó con la independencia de las colonias. A ese efecto coadyuvó igualmente la Convocatoria de Cortes para los dominios de América y Asia expedida el 14 de febrero de 1810. No obstante lo anterior, el 16 de septiembre de ese mismo año estalló la guerra de independencia de México, fueron momentos de inestabilidad en todo el territorio, durante los cuales, la ley que estuvo en vigencia pronunciándose sobre los asuntos municipales fue la Constitución de Cádiz producto de las mencionadas Cortes. Esta Constitución emitida, el 19 de marzo de 1812, no solo tuvo vigencia en España; sino que también, fue reconocida en América además de haber sido fuente e inspiración de otras posteriores. Jurada por las autoridades coloniales el 30 de septiembre de 1812, suspendida por el

²⁸ Vid. *Íbidem*, p. 33.

²⁹ *Íbidem*, p. 34.

³⁰ Vid. *Íbidem*, p. 35.

Virrey Venegas, reestablecida por Calleja en 1813; abolida de nueva cuenta por Fernando VII en 1814; y reestablecida nuevamente en 1820 en la península, reconocida por las provincias de Campeche y Veracruz, tenía una conformación liberal, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. En dicho documento se establecía la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como parte de su organización territorial y poblacional.

C. Período Independiente.

Con el Plan de Iguala, promulgado el 21 de febrero de 1821, se establecía la Independencia del país y su forma de organización, en una monarquía constitucional, la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

Una vez reconocida la independencia de México en virtud del Tratado de Córdoba, firmado por Agustín de Iturbide y el Virrey Juan O'Donoju en agosto de 1821 y después de disolverse el "Imperio de México" proclamado por el mismo Iturbide en mayo de 1822, que duraría hasta abril de 1823, comienza una era de constitucionalismo mexicano; sin embargo, a consecuencia de la corriente ideológica que se haya seguido en ese momento de la vida independiente del país, llámese federalismo o centralismo, no en todos los ordenamientos constitucionales enunciados se contempla a la institución municipal.

a) Constitución de 1824.

Comencemos por mencionar que esta Constitución fue la primera del México independiente, expedida el 4 de octubre de 1824, por su marcado corte federalista, en ninguna de sus partes se hacía referencia al municipio, dejando en plena libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, subsistiendo en materia municipal las figuras incluidas en la Constitución de Cádiz.

b) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Otro ordenamiento que entró en vigencia, cuando el Congreso Federal, electo en 1835, se asumió indebidamente como Poder Constituyente expidiendo el 15 de noviembre de ese mismo año, las Bases para la Nueva Constitución, por virtud de las cuales, se suprimió el sistema federal, al calificar el sistema de gobierno como “republicano, representativo, popular”, fueron las llamadas las Siete Leyes Constitucionales de diciembre de 1836, cuyo objetivo era desarrollar dichas Bases, las cuales, vendrían a sustituir a la Constitución de 1824, configurando un nuevo régimen de carácter centralista.

Por lo que atañe al tema del municipio, en la Sexta Ley se regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. A través de esta ley se dividió el territorio de la República en departamentos, los cuales estarían conformados por distritos, organizados a su vez en partidos. En esta misma ley se determinaba que habría ayuntamientos en las capitales de departamento así como en los lugares en los que había en el año 1808, en los puertos cuya población llegare a cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil; en los lugares que no hubiese esa población, habría jueces de paz en el numero que determinaren las juntas departamentales y los gobernadores respectivos. Se determinaba también que los ayuntamientos se elegirían popularmente en los términos que arreglara una ley, sólo que tal elección no era de forma directa, y las juntas departamentales tendrían a su cargo determinar el número de alcaldes, regidores y síndicos siempre de acuerdo con el gobernador respectivo sin que se pudiera exceder de seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos.

En dicho ordenamiento, también se hacia mención de los requisitos que debían cubrir los miembros de los ayuntamientos, entre otros, se requería ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos; vecino del mismo pueblo; mayor de 25 años, y; tener un capital físico o moral, que le produjera por lo menos 500 pesos anuales. También se pormenorizaban las funciones que estarían a cargo de los ayuntamientos las cuales eran las de policía; salubridad y comodidad; cuidar de las cárceles, hospitales y casas de

beneficencia, siempre y cuando no fueran de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que fueran pagadas de los fondos del común; de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; de la recaudación e inversión de los fondos propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio; auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público de su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Además establecía que los alcaldes tendrían algunas funciones jurisdiccionales que incluían el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales; dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no dieran lugar a ocurrir al juez de primera instancia; instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales y practicar las que les encargaren los tribunales o jueces respectivos; velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, los cuales tenían a su cargo la autoridad del partido, y por medio de estos, a las autoridades superiores respectivas. Cabe señalar, que la vigencia de estas leyes fue muy accidentada, por la pugna que se suscitaba en esos años entre federalistas y centralistas.

c) Las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta constitutiva y de Reformas de 1847.

El 12 de junio de 1843, se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, mejor conocidas como “Bases Orgánicas”, de carácter centralista, ya que por virtud de éstas, los gobernadores eran designados por el Presidente de la República. En cuanto al tema municipal se dejaba a las asambleas departamentales hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas así como reglamentar la policía municipal, urbana y rural. Por su parte, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, restituyó el sistema federal; pero no incluyó ningún precepto referente a los ayuntamientos.

d) Constitución de 1857.

Más adelante, el 11 de marzo se promulgó la Constitución de 1857; sin embargo, el 17 de diciembre de ese año, el general Félix María Zuloaga se pronunció en contra de ella, iniciándose la guerra de “Reforma”, o de los “Tres Años”, lapso en el cual estuvo suspendido el orden constitucional. En 1861, con el triunfo de los liberales, este ordenamiento se aplicó por un breve plazo, para luego invalidarse con la “Intervención Francesa” en 1862 y fue hasta la “Restauración de la República” en 1867, cuando se aplicó propiamente. Conviene señalar que a su clausulado original se añadieron las “Leyes de Reforma” de 1859, que nacionalizaron los bienes eclesiásticos, suprimieron la propiedad comunal de los indígenas, establecieron la tolerancia de cultos, el matrimonio, el registro civil y la secularización de los cementerios.³¹ En ésta Constitución no se estableció reglamentación alguna respecto a los municipios, solo vale la pena decir que con la Reforma y el gobierno de Juárez el sistema municipal se estabilizó, dejándose nuevamente la facultad a los Estados de organizar su gobierno interior.

Más adelante, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se dan algunas reformas, que llevaron a la institución municipal al ejercicio de poderes delegados, los cuales estaban a cargo de los “jefes políticos”, quienes realizaban funciones de supervisión, control, hasta de sustitución de las autoridades municipales, lo cual hizo nula la relativa independencia de los ayuntamientos municipales. Tal situación originó el descontento de muchos sectores de la población quienes con esta y muchas otras demandas, iniciaron el movimiento de revolución de 1910.

D. Período Posrevolucionario.

Constitución de 1917.

Producto de la lucha revolucionaria de 1910, fue la Constitución de 1917 la cual surgió en respuesta a las demandas que dieron origen a este

³¹ Microsoft ® Encarta ® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

movimiento, por lo que el Constituyente de 1917, incluyó dentro de los debates la cuestión relativa al tema municipal, que ya se tomaba en cuenta también en el proyecto de Constitución elaborado por Carranza. Los principales puntos a tratar fueron: la posibilidad de que los ayuntamientos decidieran sobre cuestiones educativas; la cuestión de si estos deberían recaudar todos los impuestos, incluidos los que correspondían al erario estatal, así como la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conociera sobre las posibles diferencias entre los municipios y los Estados por razones hacendarias.

En cuanto a la primera cuestión, quedó claro que los Estados resolverían lo relativo a la educación en sus respectivos municipios. En lo que respecta a la recaudación de rentas, se estableció que el Estado establecería cuales eran las que podían ser cobradas por los municipios que serían suficientes para sufragar sus necesidades. En lo tocante a la tercera cuestión, no se admitió la intervención de la Suprema Corte en los conflictos entre los Estados y municipios, porque se decía que con esto, se desconocía la autoridad de los poderes estatales; vulnerando el federalismo que es la base de la nación mexicana. De esta manera se elaboró el texto del artículo 115 de la Constitución de 1917, que versa sobre la organización de los Estados y de los municipios, el cual decía lo siguiente:

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

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

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

III.- Los municipios estarán 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”.

Así las cosas, el 1º de mayo de 1917 se inició la vigencia de la actual Constitución Federal Mexicana, considerada, innovadora, vanguardista, de las más avanzadas de su tiempo, la cual, si bien es cierto, resultó omisa en algunos aspectos municipales, que fueron motivo de reformas posteriores, también lo es, que en ésta, por primera vez, el municipio ocupó un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

CAPÍTULO II. CONCEPTOS GENERALES.

En este apartado se estudiarán las diferentes connotaciones de la palabra “municipio” en sus vertientes etimológica, gramatical, legal y técnica jurídica, así como el análisis de otros conceptos básicos del Derecho Municipal, lo anterior, con la finalidad de establecer una visión más clara, que ayude a establecer los alcances y limitaciones de esta institución.

2.1. Concepto de Municipio.

A. Enfoque etimológico.

El vocablo *municipio* proviene del latín, siendo una palabra culta de esa lengua, compuesta de dos locuciones: El sustantivo *munus*, que se refiere a cargas, obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere* que significa tomar, hacerse cargo de algo o asumir ciertas cosas. De la unión de estas dos palabras surgió el término latino *municipium*, que se aplicaba a las ciudades de la antigua Roma, en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales, como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de las mismas.

De aquí deriva el concepto *municeps*, que hacía alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también encontramos el uso frecuente del término *municipia* (en plural), para referirse en general a todas las ciudades que el Derecho Romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

B. Enfoque gramatical.

Posiblemente porque el término *municipio*, es tan común y familiar en los más frecuentes contextos y situaciones, parecería que se tiene una idea bien establecida de su significado, pero en realidad no es así.

Algunas de las definiciones más comunes, las encontramos en diversas enciclopedias y diccionarios. Así el Diccionario de la Real Academia Española conceptúa al municipio como: “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”.³²

Por otra parte, el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el municipio es: “La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación”.³³

Mientras que en la Enciclopedia Jurídica Omeba, se define al municipio como: “Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad política superior, el Estado Provincial o Nacional”.³⁴

En el caso de la primera definición, se puede decir, que toma en cuenta todos los elementos constitutivos de la institución en comento; sin embargo podría resultar un tanto ambigua, ya que al decir: “término jurisdiccional”, podría interpretarse que hace referencia al ámbito en que se ejerce la función judicial o *juris dicere* (decir el derecho), por lo que podría dar lugar a confusión y concluirse que el municipio posee facultades jurisdiccionales.

En cuanto a la segunda definición, es manifiesto que se tomó en cuenta el texto del artículo 115 de la Constitución Política vigente en el país, el cual contempla al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Sin embargo, en esta misma definición se deja de lado sus elementos constitutivos resultando de esta manera un tanto incompleta.

³² Microsoft ® Encarta ® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

³³ VALENCIA Carmona, Salvador, Derecho Municipal, primera edición, México, Porrúa, 2003, p. 25.

³⁴ *Ídem*.

Por lo que respecta a la tercera definición, se está de acuerdo en que se tome en cuenta un género próximo, al referirse a su naturaleza jurídica de “Derecho Público”. Sin embargo, es de tomarse en cuenta también, que independientemente de que tenga o no personalidad jurídica y patrimonio propios, de manera muy particular se considera prudente hacer alusión a su calidad de institución. Asimismo se está de acuerdo en que se incluyan en la definición del municipio los elementos constitutivos del mismo; empero, por lo que hace al tercer elemento, es decir, al elemento gubernamental, cuando se menciona “que administra sus propios y peculiares intereses”, no es muy claro acerca de cual o cuales son los medios por los que administra dichos intereses, es decir, no hace referencia al ayuntamiento como corporación encargada del gobierno y gestión de los intereses municipales, además de que en base a la reforma municipal de 1999, el uso del termino “administrar” sería un tanto impropio. En cuanto al grado de dependencia que guarda el municipio con otras entidades, estamos de acuerdo que en la práctica guarda cierta subordinación al Estado al que pertenece; sin embargo, en teoría no debería ser así.

C. Enfoque legal.

Aunque las anteriores definiciones sean todas verdaderas, todavía quedan algunas cuestiones por incluir. En México la Constitución Federal es omisa a este respecto, ya que el artículo 115 de ésta, sólo señala en su primer párrafo que:

“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...”

Puede inferirse de la interpretación de este precepto que el municipio es considerado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país”.

De igual manera la mayoría de las constituciones estatales consideran al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado mexicano; sin embargo, no manifiestan de manera expresa un concepto de “municipio” por lo que tiene que ser inferido dentro de su articulado, lo que refuerza esta tendencia favoreciendo poco a su conceptualización.

D. Enfoque doctrinal.

De muchas y muy variadas orientaciones y matices son las definiciones que en torno al municipio exponen los estudiosos del tema; sin embargo, en atención a su origen el municipio ha intentado ser definido en la doctrina jurídica de acuerdo con las corrientes jusnaturalista, legalista y sociológica.

La corriente jusnaturalista sostiene que el municipio es “una sociedad natural anterior al Estado, que se ha constituido espontáneamente por la necesidad de la convivencia social”.³⁵ Por lo que sus seguidores afirman que el Estado, debe reconocer y no crear el municipio; ya que, de no ser así, se dejaría al capricho del legislador la formación de los municipios, el cual podría a su antojo bien negarse a consentir su existencia donde hubiese elementos bastantes para crearlos, o bien, instituirlos donde no se justifiquen.³⁶

De esta corriente es el municipalista ibérico Adolfo Posada, que conceptúa al municipio como “el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”.³⁷ Son también de esta corriente algunos autores de la doctrina mexicana como De la Garza, que considera al municipio como: “una comunidad natural, pues se da, en el orden de la razón, en el orden del ser y en el orden del tiempo, antes que el mismo Estado, teniendo, pues respecto de él, una prioridad lógica, ontológica y cronológica”³⁸. Por su parte, Acosta Romero, define al municipio como “una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un

³⁵ VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p.20.

³⁶ *Vid. Íbidem*, p.21.

³⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 8.

³⁸ *Ídem*.

lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo”³⁹.

De pensamiento similar es corriente sociológica, la cual, fue aceptada y difundida, principalmente por autores del siglo XIX, esta sostiene que el municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, en estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación. Para esta corriente, el municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista. Además afirma, que la formación de estas sociedades, se produce por los sentimientos de comunidad, creados por las necesidades de grupo, lo que origina una unidad sociológica que existe con o sin reconocimiento del Estado, siendo el municipio el resultado de ese instinto de solidaridad, que ha ido perfeccionado su organización a partir de la familia, que fue la que dio origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al municipio como: “Una agrupación natural de tipo local”.⁴⁰

La corriente legalista, por su parte, asegura que el municipio “es una mera creación del Estado”, siendo falso que tenga un pretendido origen natural. El municipio tiene su nacimiento en el Estado, expresan sus seguidores, porque es el único que tiene poder originario de mando, y, en consecuencia, mediante una construcción legal da génesis al ente comunal. De este modo, es el derecho vigente el que otorga forma jurídica a la institución municipal, la determina, le imprime vida y le fija su orientación. No tendrá existencia jurídica si no se la concede el propio Estado mediante una Ley; por tanto, no solamente el Estado le es temporalmente anterior, sino que es su propio creador.

Dentro de la misma corriente legalista destaca Hans Kelsen, el cual, al referirse a los cuerpos autónomos, y concretamente al municipio, expresa que la tesis jusnaturalista olvida la relación esencial que existe entre el municipio y el Estado al que pertenece, pues solo dentro de él puede ser

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa, México, 1985, p.23.

considerado como una “comunidad jurídica infraestatal”. Consecuentemente, el fundamento de validez de los actos del municipio, es el propio orden jurídico general, válido para todo el Estado, y los actos administrativos del municipio tienen que imputarse, en último término al Estado como conjunto, ya que aquel no es más que un órgano, una parte del Estado, y no existe sino en virtud de una delegación estatal.⁴¹

Es de resaltar que, ha prevalecido en la doctrina mexicana la corriente legalista, como se advierte en la opinión de distinguidos juristas. En este sentido, Gabino Fraga expresa: “las bases constitucionales sobre el municipio autorizan a concluir que este debe su existencia a la ley”,⁴² y que, “la circunstancia de que el municipio constituya una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de este quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que solo la ley puede precisar”.⁴³

De la misma forma, Reynaldo Robles Martínez rechaza de manera enérgica la tesis sociológica, subrayando que el municipio es una “creación jurídica” en cuanto el propio Estado mexicano “con base en su voluntad soberana, pudo determinar cual debía ser la forma de organización de las entidades federativas, y entre otras alternativas escogió la que se denomina municipal, y por ello instituyó jurídicamente al municipio en su propia visión”.⁴⁴

Finalmente, para Quintana Roldan, “el municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el derecho”,⁴⁵ sin desconocer que hay, las más de las veces, una comunidad interrelacionada que es su elemento poblacional.

Como puede verse, el problema de que adolecen estas definiciones de la institución municipal es que dependen de la defensa de un sistema de ideas,

⁴¹ Vid. KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. del alemán por Luís Legaz y Lacambara, Editora Nacional, México, 1965, pp. 241 y 242.

⁴² VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, p.23

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ *Ídem.*

⁴⁵ *Ídem.*

por lo que siendo tendenciosas pueden resultar poco claras, haciéndose necesario encontrar definiciones un poco más claras, sencillas y objetivas.

En conclusión, la definición del concepto “municipio” entraña una serie de problemas, tanto históricos, ya que dicho termino surge en la Roma clásica, como teóricos, por la multiplicidad de puntos de vista que atienden a su origen, elementos y finalidad. En este orden de ideas, es difícil que el *municipium* que surge en Roma signifique lo mismo que el municipio que se presenta en la actualidad en los diversos países del mundo, ya que este concepto ha trascendido sus orígenes enriqueciéndose y tomando rasgos característicos de aquellas regiones donde se le encuentra.

Una vez establecido lo anterior, en este estudio se formula un concepto propio de esta institución, delimitado en el ámbito espacial de la Republica Mexicana y en el ámbito temporal de la época actual, posterior a la reforma constitucional federal de 1999, merced a la cual, se contempla al municipio como ámbito de gobierno al lado de los ámbitos estatal y federal.

Tomando en cuenta lo anterior, de manera muy particular y sin menosprecio de las definiciones anteriores en este estudio se entenderá al municipio como: Una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que es tenida como base de la división territorial así como de la organización política y administrativa de los Estados de la República Mexicana; conformada por un conjunto de habitantes asentados en una delimitación territorial dada, gobernada, representada y administrada en sus intereses, por una junta elegida popular y directamente por sus habitantes, llamada ayuntamiento. Paginas atrás se han venido considerando en las definiciones comentadas, independientemente de su orientación, tres elementos sin los cuales no podría existir el municipio, que son: El territorio, la población y el gobierno de los cuales se hablará en el siguiente punto.

2.1.1. Elementos del Municipio.

Como se refiere más arriba existen ciertos elementos imprescindibles para un municipio, ya que es difícil imaginar un municipio itinerante, sin habitantes, o sin un poder que lo dirija. Por lo tanto, si se aplica a estos elementos el enfoque de la teoría del Estado, que divide a los elementos de este en previos y constitutivos, diríamos que el territorio y la población son elementos de carácter previo del municipio, pues para que este exista es preciso que con anterioridad se encuentre un grupo de hombres que estén asentados en un espacio determinado. En cuanto al resto de los elementos referidos, tendrán el carácter de constitutivos, en virtud de que forman parte de la esencia misma del municipio, el cual requiere de ellos para desarrollar sus actividades.

A. El territorio.

Éste es en las corporaciones comunales, su elemento fisco-material, entendiéndose por tal, la extensión o ámbito superficial donde los órganos del municipio ejercen su dominio.

Dos funciones posee el territorio municipal, a semejanza del territorio del Estado: la positiva y la negativa. La primera consiste en que dentro de su circunscripción puede el municipio realizar todas sus funciones, atender las necesidades locales, aplicar sus ordenanzas y acuerdos; la segunda, de carácter limitativo, estriba en que ningún otro cuerpo municipal puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdicción territorial que pertenece a otra entidad comunal determinada.

La distribución de los municipios en el territorio nacional es muy variada. El número actual de municipios llega a 2,440. Entre los Estados con mayor número de municipios esta Oaxaca con 570, Puebla que cuenta con 217, Veracruz con 212 y el Estado de México con 125; en tanto que hay otras entidades como Baja California Sur y Baja California Norte que cuentan con

5 cada una, y Campeche que alcanza 11.⁴⁶ El contraste en la extensión territorial es también notable, así, en Tlaxcala el promedio es poco más de 91 kilómetros cuadrados por municipio, en tanto que en Sonora superan los 6 mil y en las Baja Californias van más allá de los 14 mil.⁴⁷

Las leyes orgánicas municipales con frecuencia señalan los municipios en que se divide un determinado Estado de la República, como sucede en Veracruz (artículo 2º), en Chiapas (artículo 11) y en Puebla (artículo 2º). Algunas leyes orgánicas municipales mencionan también a las llamadas cabeceras, como Chihuahua (artículo 11) y el Estado de México (artículo 6º). Excepcionalmente, se señala de manera muy pormenorizada la extensión del municipio, como en Campeche (artículos 13-20), o se incluyen hasta sus colindancias, como en Baja California Norte (artículo 6º).⁴⁸

Los Estados han establecido para sus municipios una división territorial, para que estos puedan gobernarse en lo interno, por lo regular también en las leyes orgánicas municipales. De esta manera en el Estado de México la Ley Orgánica Municipal señala en su artículo 8º que “la división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos”. En Veracruz, dice el artículo 10 de su ley orgánica municipal que el territorio de los municipios se constituirá por la cabecera, manzana y ranchería, suministrando el concepto de cada una de ellas. En Campeche, el artículo 3º del ordenamiento respectivo dispone escuetamente que “cuando la extensión o densidad de la población lo exijan, el municipio podrá subdividirse en secciones municipales y comisarías”, precepto que se parece al 4º de la Ley Orgánica Municipal de Sinaloa, que establece sindicaturas y comisarías. Hay que añadir que el término “cabecera municipal” se emplea de manera normal para designar el lugar donde reside el ayuntamiento, usualmente el núcleo urbano más poblado del municipio; es igualmente muy popular el término “manzana”, al

⁴⁶ © 2005. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Coahuila.

⁴⁷ Cfr. VALENCIA CARMONA Salvador, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 27.

cual se le define como la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública y en el que reside un jefe de manzana.⁴⁹

B. La población.

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

Es indispensable para que los municipios no sean inconsistentes, que cuenten con una cantidad importante de residentes que sean el fundamento vital de estos. Así sucede en la legislación municipal de nuestro país, que por regla general exige un número mínimo de pobladores para crear un municipio. Desde luego, dichos pobladores deben ser vecinos, no simplemente transeúntes, para lo cual se demandan ciertos requisitos en las leyes orgánicas.

Para ser vecino, las leyes orgánicas exigen que una persona establezca su domicilio en el municipio por un determinado tiempo. La mayoría de las leyes orgánicas señala este período en seis meses; así sucede en Puebla (artículo 8º), Campeche (artículo 27), Nayarit (artículo 11), Coahuila (artículo 17, fracción I), Estado de México (artículo 14, fracción I), Tlaxcala (artículo 8º, fracción III) y Tabasco (artículo 6º). Otros ordenamientos amplían el plazo de residencia a un año, tal es el caso de Zacatecas (artículo 61, A), Hidalgo (artículo 12) y Veracruz (artículo 14). También existen leyes orgánicas que fijan el período mencionado en dos años como las de Quintana Roo (artículo 8º.) y Sonora (artículo 15). Es importante mencionar, que dicha vecindad se pierde por ausentarse un cierto lapso del territorio municipal, por manifestación expresa de residir en otro lugar o por ausencia legalmente declarada.⁵⁰

⁴⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 28.

⁵⁰ Cfr. *Ídem*.

Otro aspecto en que la población influye en el medio municipal, es en las categorías políticas de los asentamientos humanos en la demarcación municipal. Con base esencialmente en su carácter urbano o rural, así como en la calidad de los servicios públicos, se establecen por las leyes orgánicas distintas categorías políticas en orden descendente de importancia, es decir, ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos.

Para que una población adquiriera la categoría de “ciudad” las leyes orgánicas municipales establecen un mínimo de habitantes que depende en mucho de la densidad de población, así en Tabasco se requieren 5 mil habitantes (artículo 33, inciso a); en Quintana Roo, 10 mil (artículo 7º, inciso a); en Puebla y en el Estado de México, 15 mil (artículos 17, inciso a, y 9º, fracción I, respectivamente); en Sonora 25 mil, en Veracruz 30 mil y en Jalisco hasta 50 mil (artículos 7º, A, 10 bis, fracción I y 11, fracción I, respectivamente). Para la calidad de villa, que sigue en categoría política a la anterior, se demandan 10 mil habitantes, como en Tlaxcala (artículo 7º, Inciso a). Para las demás categorías tampoco hay cifras uniformes, ya que se requiere un número de habitantes que fluctúa entre 500 y 2 mil para que una población alcance la categoría de pueblo, en el caso de las rancherías, entre 400 y 1500 y para los caseríos entre 200 y 500 como mínimo.⁵¹

C. El Gobierno.

De la misma manera es elemento constitutivo de todo municipio, una potestad, poder o autoridad que constituye el gobierno, que se encarga de la dirección general de las actividades de éste y de organizar los servicios que satisfagan las urgencias de los ciudadanos que lo conforman.

El gobierno municipal, para resolver todas aquellas cuestiones que le son propias, debe gozar de cierta autonomía, misma que el Estado debe reconocerle y asegurarle, pero sin que esto implique que los municipios se conviertan en entidades autárquicas y desvinculadas del Poder Federal.

⁵¹ Cfr. *Ídem*.

Esta autoridad gubernamental, se ejercita por medio de los órganos del municipio, en México, según lo ha establecido el párrafo primero fracción I del artículo 115 constitucional, la autoridad gubernamental en el municipio encarna esencialmente en el ayuntamiento.

Desde luego, no basta sólo el ayuntamiento para gobernar; se requiere también de la administración municipal. Por eso en los municipios existe también un cuerpo más o menos amplio de funcionarios municipales que se encargan de apoyar a los miembros del ayuntamiento y de atender cotidianamente los servicios públicos. Dicho cuerpo administrativo en ninguna forma debe confundirse con el cuerpo del ayuntamiento, que si bien es cierto, posee cierta naturaleza administrativa, también lo es, que éste, es el encargado de tomar algunas de las decisiones generales, las cuales son ejecutadas en particular, por el aparato administrativo.

2.2. El Ayuntamiento como Órgano de Gobierno del Municipio.

Merced a la ya mencionada reforma del párrafo I, fracción I del artículo 115 constitucional federal de 1999. El municipio, es contemplado dentro del sistema jurídico mexicano, no sólo como un ente administrativo; sino como un ámbito de gobierno, lo cual, vino a dar al traste con la teoría de la descentralización por región, que veía al municipio como un coadyuvante de la administración centralizada para el mejor ejercicio de sus funciones.

Gobernar es mandar, dirigir, ejercer el poder, a diferencia de administrar que implica servicio, subordinación y el ejercicio de alguna función delegada por alguien. Esta nueva visión del municipio, implica que el ayuntamiento, como órgano de representación municipal, debe ser visto, además de un órgano que ejerce algunas funciones públicas, también como un órgano de gobierno que ejerce el poder dentro de dicho ámbito, lo anterior se debe tener en cuenta para llegar a una concepción más clara de lo que es el ayuntamiento.

La palabra “*ayuntamiento*”, al igual que “*municipio*”, se ha convertido en un sustantivo usado muy frecuentemente entre los habitantes de la República Mexicana; sin embargo, la legislación es omisa o ambigua en cuanto a su

significado. Una definición de lo que es el ayuntamiento la encontramos en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que lo conceptúa como “una corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio”.⁵² Es claro que esta definición en estricto sentido es inaplicable al sistema jurídico mexicano, ya que al amparo del artículo 115 constitucional en los ayuntamientos del país no se contemplan estas figuras; sin embargo, puede decirse que su integración es la misma pese a las nomenclaturas.

Para el destacado municipalista, Salvador Valencia Carmona, probablemente la etimología del término “ayuntamiento” proviene del latín *adiunctum*, surgido de *adiungere*, juntar, que dio lugar en castellano al verbo ayuntar, aplicado a la junta o unión de dos o más partes o individuos para formar un grupo, de lo cual resulta que el ayuntamiento, para este autor, consiste en un “cuerpo colegiado de carácter deliberante y de naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros”.⁵³

Por su parte, Eduardo López Sosa, considera que proviene del latín *jungere* que quiere decir unir o juntar, definiendo este al ayuntamiento como: “una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural”;⁵⁴ más adelante agrega, “es el encargado de realizar la acción de gobierno, y que por lo tanto ejerce el poder municipal, es la autoridad más cercana e inmediata al gobernado al cual representa y de quien emana su autoridad”.⁵⁵

Una vez realizado el análisis de las tres definiciones ya citadas, resultan para este estudio un tanto incompletas, y redundantes, tal es el caso de la última definición, ya que todas las asambleas son de carácter colegiado; empero, si se conjunta algunos de sus elementos, y se retoma el texto del artículo 115 constitucional, se puede dar una idea un poco más clara de lo que es el ayuntamiento. Realizando el ejercicio descrito anteriormente se

⁵² Microsoft® Encarta® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁵³ VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁴ LÓPEZ SOSA, Eduardo, Derecho municipal Mexicano, segunda edición, UAEM, México, 1999, p. 128

⁵⁵ *Ídem.*

obtuvo el siguiente concepto de ayuntamiento: Cuerpo colegiado de carácter deliberante, de integración plural y democrática, compuesto por un presidente municipal, y los síndicos y regidores que la ley determine, encargado del gobierno y administración de un municipio.

Otro vocablo que se encuentra íntimamente ligado con el término “ayuntamiento”, es el de “cabildo”, que en México, sobre todo por los medios informativos, suele verse como sinónimo. La palabra “cabildo” proviene del latín *capitulum* que constituye un cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia o catedral.⁵⁶ Sin embargo, en México suele denominarse “cabildos” a las sesiones celebradas por el ayuntamiento. De tal guisa, el uso de esta palabra para referirse a la organización en comento, es erróneo, ya que la legislación mexicana solo reconoce el término “ayuntamiento” en su texto constitucional.

2.2.1. Integración del Ayuntamiento.

Los ayuntamientos en la República Mexicana, se integran en virtud de lo establecido en el artículo 115, fracción I, de de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Regularmente, el número de síndicos y regidores, se determina en razón directa de los habitantes del municipio que representen. Todos los miembros del ayuntamiento, son electos de manera popular y directa por la ciudadanía, bajo el sistema de planillas, para un período que disponen los Estados en sus legislaciones, que regularmente dura tres años, sin posibilidad de ser reelectos para el período inmediato siguiente; además, los que por elección indirecta, nombramiento o designación de alguna autoridad hayan desempeñado funciones propias de esos cargos, tampoco podrán ser electos en el período inmediato. En ambos casos, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que hubieran tenido el carácter de suplentes

⁵⁶ Microsoft® Encarta® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

en el periodo anterior, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Por lo que se refiere a los miembros del ayuntamiento, el Presidente Municipal se considera la figura más prominente, en virtud de que es el representante del municipio, encargado de la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento así como el jefe del gobierno y la administración municipal.

Al presidente municipal le sigue en importancia el Síndico, usualmente uno o dos en los ayuntamientos del país. El término “síndico” proviene del latín *syndicus*, que a su vez deriva del griego *syndikós*, y se aplicaba tradicionalmente para el abogado o representante de los intereses de una ciudad.

Los regidores por su parte están encargados de ciertos ramos de la administración y servicios municipales, varían según la infraestructura y población del municipio, pueden ser de mayoría o de representación proporcional. Estos tienen la obligación de participar en las sesiones del ayuntamiento, en las cuales se les confía, asimismo, diversas comisiones que conciernen a sus respectivos ramos o con motivo de asuntos especiales.

2.2.2. Atribuciones del Ayuntamiento.

Las atribuciones son “cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen”.⁵⁷ En el caso del ayuntamiento algunas de dichas atribuciones están delimitadas por el referido artículo 115 constitucional, y otras por la legislación estatal, siendo en términos generales las siguientes:

a) Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren

⁵⁷ Microsoft® Encarta® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

b) Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.

c) Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

d) Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal, al Comandante de la Policía y demás titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública, a propuesta del Presidente Municipal.

e) Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.

f) Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los impuestos municipales.

g) Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.

h) Fomentar las actividades productivas sanitarias, culturales y deportivas.

Además de las atribuciones que posee el ayuntamiento como cuerpo colegiado, cada uno de sus miembros tiene atribuciones específicas, tal es el caso del Presidente Municipal, que tiene las siguientes:

I. Como presidente del ayuntamiento:

a) Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento.

b) Participar en el debate y determinaciones del ayuntamiento, con voto de calidad en caso de empate.

c) Publicar y divulgar los acuerdos del ayuntamiento.

- d) Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento.
- e) Convocar a sesiones al ayuntamiento.
- f) Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento.
- g) Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos.

II. Como jefe de la administración:

- a) Promulgar y publicar en la gaceta municipal el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento.
- b) Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal.
- c) Nombrar directamente a los principales titulares de las dependencias administrativas.
- d) Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.
- e) Supervisar y vigilar la Hacienda y la prestación de los servicios públicos.
- f) Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio.
- g) Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales.
- h) Celebrar los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos.
- i) Otorgar permisos y autorizaciones e imponer las infracciones previstas en los reglamentos municipales.

III. Como representante del municipio:

- a) Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley.
- b) Representar al ayuntamiento frente a las distintas instancias políticas y sociales.
- c) Informar anualmente en sesión solemne de cabildo del estado de la administración municipal y de las labores realizadas en el período correspondiente.
- d) Actuar como presidente de la junta municipal de reclutamiento y ser el principal encargado del registro civil.

No obstante las clasificaciones anteriores, el Presidente Municipal puede contar con más atribuciones derivadas de la ley u otros ordenamientos.

De la misma manera los síndicos, poseen atribuciones específicas e independientes de las de los demás miembros, algunas de estas son:

- a) Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, en especial los de carácter patrimonial.
- b) Representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.
- c) Tener a su cargo la función de contraloría interna, la que en su caso ejercerá juntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los municipios.
- d) Presidir comisiones importantes del ayuntamiento.
- e) Actuar como asesor legal del ayuntamiento.
- f) Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales.
- g) Revisar y firmar los cortes de la caja de la Tesorería Municipal.

- h) Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales conforme al presupuesto respectivo.
- i) Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previos comprobantes respectivos.
- j) Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa.
- k) Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales.
- l) Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad.
- m) Practicar a falta de agente del Ministerio Público las primeras diligencias de averiguación previa, remitiéndolas al agente del Ministerio Público del distrito judicial correspondiente dentro del término de 24 horas y vigilar que los oficiales conciliadores y calificadores observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.
- n) Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.

Por su parte, los regidores tienen las atribuciones siguientes:

- a) Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.
- b) Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales en los términos establecidos por la ley.
- c) Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento.
- d) Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que les designe en forma concreta el Presidente Municipal.

e) Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.

f) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

Es manifiesto en este punto que el ayuntamiento goza de una amplia gama de facultades que lo convierten en un organismo *sui generis* ya que puede ejercer funciones potestativas, administrativas y hasta reglamentarias. Lo anterior puede dar una idea de la importancia de este órgano de gobierno y administración municipal y del poder que se puede llegar a conjuntar en el mismo, el cual si no es debidamente enfocado, puede ser utilizado para fines distintos a los que fue creado.

2.2.3. Funcionamiento del Ayuntamiento.

Los ayuntamientos pueden funcionar en Pleno o en comisiones. Funcionan en Pleno como cuerpos colegiados durante las sesiones de cabildo, en tanto que sus miembros se distribuyen en comisiones para supervisar y vigilar las actividades que desarrolla el ayuntamiento.

Las sesiones de cabildo se celebran normalmente dentro del palacio municipal, en el cual existe un local que lleva el nombre de “sala de cabildos”. En las leyes orgánicas se establece por regla general que dichas sesiones deben celebrarse cuando menos una vez a la semana (así en los estados de México, Baja California y Veracruz), dos veces al mes (Zacatecas, Tlaxcala y Sinaloa) o cuando menos una vez al mes (Coahuila y Yucatán). No obstante lo anterior, pueden realizarse sesiones extraordinarias, cuando la ocasión así lo amerite y también sesiones solemnes.

Los miembros del ayuntamiento, como ya indicamos, pueden también participar en las actividades cotidianas que durante el año se realizan en el municipio. Para este efecto, usualmente en la sesión de cabildo que inicia un período constitucional, se crean una serie de comisiones que se distribuyen entre sus diversos integrantes.

Las comisiones que se forman con más frecuencia son las siguientes:

- a) Gobernación y reglamentos.
- b) Hacienda y patrimonio municipal.
- c) Obras y servicios públicos.
- d) Educación, cultura y recreación.
- e) Parques, jardines y ornato.
- f) Limpia pública; ecología y medio ambiente.
- g) Agua potable y alcantarillado.
- h) Alumbrado público y vialidad.
- i) Seguridad pública y protección civil.

En la práctica, estas comisiones son susceptibles de subdividirse, así como en municipios de gran importancia de crearse otras nuevas. Al Presidente Municipal y al Síndico les corresponde encabezar comisiones de mucha trascendencia, usualmente las de Gobernación y de Hacienda.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE EN CUANTO A LA DURACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO Y LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DEL ESTADO DE COAHUILA.

En este apartado se estudiará el marco jurídico constitucional vigente tanto a nivel federal como estatal y la legislación estatal secundaria, en relación al período de gobierno de los ayuntamientos municipales, así como la reforma ocurrida sobre el particular en el Estado de Coahuila en el año de 2001. Lo anterior para determinar, si dichos ordenamientos son funcionales, en que tanto coinciden, en que tanto difieren y por qué Estados como Coahuila han introducido reformas innovadoras al respecto.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una cuestión importante para este estudio y que se dejó de lado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, fue la relativa a la duración de los períodos de gobierno de los ayuntamientos, su forma de elección y si sería posible la reelección de los mismos. Por lo que en el año de 1932, a iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, se discutió la adición de un segundo párrafo tendiente a prohibir la reelección de los miembros del ayuntamiento para el período inmediato. El proceso de reforma concluyó en marzo de 1933 y se declaró reformado el artículo 115 con el texto siguiente:

“...Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelegidos para el período inmediato. Las personas que por elección inmediata o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser

elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser elegidos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.

Como puede verse, en esta reforma se instauró el principio de no reelección inmediata en materia municipal; sin embargo, no se estableció que período durarían en su encargo los ayuntamientos, lo que hace suponer que se deja nuevamente al arbitrio de los Estados, así como su forma de elección, ya que en el texto referido sólo se mencionaba que sus miembros serían elegidos popular y directamente.

Otra reforma muy interesante en materia municipal fue la de 1946, a iniciativa del presidente Miguel Alemán, la cual permitía a las mujeres votar y ser votadas en las elecciones de los municipios, dicha reforma quedó sin efecto en 1952, cuando otra iniciativa, esta vez del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, concedió a las mujeres la plena ciudadanía. Otras no menos importantes fueron las de 1976 y 1977 las cuales incorporaron las bases destinadas a la regulación de asentamientos humanos e introdujeron la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cuya población llegara a 300 mil o más habitantes.

Sin menosprecio de las anteriores, tal vez las reformas que vinieron a dar un giro a la figura municipal fueron las de 1982, las cuales tuvieron como finalidad afianzar las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno y darle al municipio garantías para disponer efectivamente de recursos sin importar que fuesen urbanos e industrializados, o rurales y marginados. Por virtud de aquellas reformas se otorgó personalidad jurídica a los municipios para manejar su patrimonio de conformidad con la ley. Además se incorporó la facultad expresa de los ayuntamientos para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones. Se aludió expresamente a los servicios que debían prestar los municipios, así como la posibilidad de asociarse con otros del mismo Estado para la prestación de los mismos. También se enumeró que contribuciones serían cobradas por los ayuntamientos, la posibilidad de suscribir convenios con los Estados para

el cobro correspondiente y la elevación a rango constitucional, del derecho a percibir participaciones de los impuestos cobrados por la Federación. Se extendieron y precisaron las cuestiones relativas a la participación de los municipios en la zonificación y planificación urbanas. Se suprimió la condición para el principio de representación proporcional, eliminándose el límite de población de 300 mil habitantes, haciéndose extensivo para todos los municipios. Asimismo, se introdujo un párrafo relativo a las relaciones laborales de los trabajadores de los Estados y municipios. Finalmente se dispuso que los municipios podrían celebrar convenios con la Federación y los Estados a efecto de que pudiesen asumir la ejecución y operación de obras y servicios públicos.

Una posterior reforma de 1987, reordenó los temas municipales y estatales; estableciendo las cuestiones relativas a los Estados incluidas en el artículo 115, en el artículo 116.

Años más tarde, en 1999 se dan una serie de reformas, también importantes, las cuales a grandes rasgos fueron las siguientes:

La introducción de la noción de municipio como ámbito de gobierno, sustituyendo de la fracción I del referido artículo la expresión “será administrado” por “será gobernado”. Se buscó la uniformidad técnica, al sustituir la expresión, “locales” por “estatales”; para aludir al ámbito de competencia de la Entidad Federativa o cualquiera de sus poderes. En la fracción II, se especificó que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se ejercería en el marco de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas estatales. Se establecieron nuevos campos de acción de los municipios, tales como, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, (en el entendido de que no se refiere a los asignados por las leyes en materia ecológica), y además el equipamiento de calles, parques y jardines. Se agregó también una referencia al concepto de seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional. Se eliminó la restricción de que los municipios se asociaran con otros del mismo Estado, para la prestación de servicios públicos, ampliándose también a las funciones públicas. En la

fracción IV, se precisó que las leyes estatales, no podrían conceder exenciones o subsidios a favor de persona alguna. También se añadió en tal fracción, un párrafo tendiente a garantizar leyes de ingresos municipales en que anualmente las legislaturas estatales, fijen tasas, cuotas y tarifas aplicables, a los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria a propuesta de los propios ayuntamientos. En cuanto a la facultad de las legislaturas para revisar la cuenta pública de los ayuntamientos, se incorporó adicionalmente la de fiscalizar, con objeto de especificar el alcance de dicha revisión, en cuanto a la exigencia de responsabilidades que pudieran derivar de ella. En esa misma fracción IV se adicionó un párrafo que establece que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley. En la fracción V se ordenaron en incisos las facultades de los municipios y se ampliaron algunas. El inciso c) contiene como nueva atribución, la de participar en la elaboración de planes de desarrollo regional, obligando a los Estados y a la Federación a asegurarse de que efectivamente participen los municipios en la elaboración de proyectos en esa materia. Por lo que hace al uso del suelo, las atribuciones de controlarlo y vigilarlo se agregó también la de autorizarlo. Se facultó también, de manera expresa para participar en la elaboración y aplicación de programas de reordenamiento en materia ecológica y para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial y para celebrar convenios de administración y custodia de zonas federales. En la fracción VII se otorgó expresamente a los presidentes municipales el mando de la policía preventiva de dicha jurisdicción; sin embargo, se incluyó una disposición que obliga a la policía preventiva municipal a acatar las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Por último, tenemos la reforma que se introdujo en 2001 en materia indígena con motivo de la insurrección indígena en Chiapas, la cual estableció la

posibilidad de asociación y coordinación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal.

De tal guisa, es la configuración actual del artículo 115 constitucional, el cual regula a grandes rasgos el régimen municipal, y si bien es cierto, este artículo deja muchos temas municipales al prudente arbitrio de los Estados, también lo es, que establece los aspectos más importantes relativos a la materia municipal, lo cual servirá de base jurídica para el análisis de la legislación estatal que se realizará más adelante.

En cuanto al tema central del presente estudio, es de recalcar aquí que gracias a la tradición federalista seguida por la Constitución de 1917, la duración de los períodos de gobierno de los ayuntamientos municipales fue omitida dentro del texto constitucional referido, así como dentro de sus reformas sucesivas, las cuales a *grosso modo*, también ya se han mencionado; pronunciándose únicamente en contra de la reelección inmediata. En otras palabras dicha Constitución Política vigente delega la facultad de determinar los períodos de gobierno de los ayuntamientos a las constituciones estatales.

En atención a esto y debido que el ámbito espacial en que versa el presente estudio, es el Estado de México, en el siguiente punto se procederá al análisis de la Constitución Política del Estado en comento.

3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Hay que señalar, en primer término, que desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el Estado de México ha sido reconocido como uno de los primeros Estados integrantes de la Federación, el cual estuvo regulado, en cuanto a su régimen interior, conforme a la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre Independiente y Soberano de México de 1824. Con esta Ley se inició el orden jurídico de la entidad, la cual, dentro de sus 71 artículos, establecía para el gobierno de los pueblos el sistema de prefectos, subprefectos, y ayuntamientos fijando las reglas aplicables a las dos primeras figuras; pero

siendo omisa en cuanto a la organización de los ayuntamientos, sobre los cuales sólo mencionaba en su artículo 67, que se arreglarían conforme a las leyes prescritas para su gobierno político y económico y desempeño de sus atribuciones.⁵⁸

Posteriormente el Estado inicia su vida constitucional, bastante activa por cierto, ya que a lo largo de su trayectoria como Estado Libre y Soberano integrante de la Federación Mexicana, ha contado con los siguientes ordenamientos jurídicos constitucionales:

A. Constitución Política del Estado Libre Independiente y Soberano de México de 1827.

Este ordenamiento ha sido uno de los más completos en lo que se refiere a la cuestión municipal, ya que en él se establecía, al igual que en la Ley Orgánica Provisional de 1824, que la organización interior de los pueblos estaría a cargo de los prefectos, subprefectos y ayuntamientos (artículo 152); manifestando en cuanto a estos últimos, que los habría en todo pueblo que por sí o su comarca tuviere cuatro mil o más habitantes y los habría también en las cabeceras de los partidos, aunque no contasen con dicho número de habitantes, y en los demás lugares en que el Congreso juzgare conveniente por aproximarse al número expresado de habitantes, ó por otras justas causas (artículo 153). Además, se hacía por primera vez mención de la organización de los ayuntamientos, estableciendo en su artículo 161 que se compondrían de alcalde o alcaldes sindico o síndicos y de regidores nombrados por elección de vecinos de la municipalidad mediante electores. Establecía también los requisitos e impedimentos para ocupar dichos cargos (artículos 162, 163 y 164); que se renovarían anualmente en el caso de los alcaldes y en el caso de los regidores y síndicos que serían renovados por mitad saliendo cada año los más antiguos y pudiendo excusarse del cargo solo en caso de reelección inmediata o de causa justa a juicio del Prefecto

⁵⁸ Vid. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, Las Constituciones del Estado de México y sus reformas 1824-2008, Instituto de estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, México, 2008, p. 37.

respectivo (artículos 165, 166 y 167); y que entrarían en funciones el día primero de enero (artículo 168).⁵⁹

Asimismo, en su artículo 169 mencionaba las atribuciones de los alcaldes del ayuntamiento, las cuales eran:

a) Ejercer el oficio de conciliadores en la forma y casos en que la ley exige la conciliación previa.

b) Conocer por juicio verbal de las demandas civiles hasta cierta cuantía, y de las criminales sobre injurias y faltas leves que no merecieran más pena que alguna reprensión ó corrección ligera.

c) Dictar lo conveniente sobre asuntos civiles mientras no se hicieran contenciosos y en estos únicamente las providencias urgentísimas que no dieran lugar a ocurrir al juez de primera instancia.

d) Poner en ejecución las medidas generales de buen gobierno que hubiere acordado el ayuntamiento entre los límites de sus atribuciones.⁶⁰

También hacía referencia en su artículo 170 a las obligaciones de los ayuntamientos las cuales eran:

a) Cuidar de la policía de salubridad y comodidad en su municipalidad respectiva.

b) Acordar las medidas de buen gobierno para asegurar las personas y bienes de sus habitantes.

c) Auxiliar y proteger las que se dirijan a la educación (sic), y a generalizarla (sic) enseñanza de primeras letras y la instrucción pública.

d) Remover los obstáculos que se opongan a los progresos de la industria, agricultura y comercio.

⁵⁹ Vid. *Íbidem*, pp.71-72.

⁶⁰ Vid. *Íbidem*, p. 72.

- e) Conservar las obras públicas de utilidad común, de recreo y ornato.
- f) Administrar cuidadosamente los fondos municipales e invertirlos conforme sus facultades.
- g) Dar cuenta anualmente al Prefecto del Distrito de su monto y distribución.
- h) Auxiliar a los alcaldes en orden a la ejecución de las leyes, reglamentos de policía y acuerdos del mismo Ayuntamiento.⁶¹

Cabe mencionar que en el año de 1855 durante la ruptura del orden constitucional del Estado propiciado por el Plan de Ayutla lanzado por Juan Álvarez en 1854 que puso fin a la dictadura de Santa Anna, dicha Constitución de 1927 fue sustituida por el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado de 1855, en el cual se continuó con el sistema de prefectos y subprefectos; se reiteró lo concerniente al establecimiento de ayuntamientos así como su integración e impedimentos; se hicieron extensivos los requisitos para ser alcalde a los síndicos y regidores, permaneció la excusa por reelección y se omitió lo relativo a su duración en funciones (artículos 46-50). Respecto de las atribuciones de los alcaldes solo subsistió la de poner en ejecución las medidas generales de buen gobierno que haya acordado el ayuntamiento dentro de los límites de sus atribuciones (artículo 52).

En cuanto a las obligaciones de los ayuntamientos fueron reducidas conservándose las siguientes:

- a) Cuidar de la Policía, salubridad y comodidad en su municipalidad respectiva.
- b) Acordar las medidas de buen gobierno que fueran conducentes, para hacer efectivas las garantías de seguridad personal y propiedad de los bienes de sus habitantes.
- c) Conservar las obras públicas de utilidad común, de recreo y ornato.

⁶¹ *Vid. Ídem.*

d) Administrar cuidadosamente los fondos municipales e invertirlos conforme a sus facultades.

e) Auxiliar a los alcaldes para la ejecución de las leyes, de los reglamentos de policía y acuerdos del mismo.

B. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861.

Una vez reestablecido el orden constitucional se promulga la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861, de 204 artículos, en la cual se suprimen las figuras del Prefecto y Subprefecto introduciéndose la figura del “Jefe Político”, el cual, estaría encargado de la administración pública. Además, se reestableció lo mencionado en la constitución de 1827 respecto de los ayuntamientos en cuanto su establecimiento, integración, requisitos, impedimentos, la excusa de reelección inmediata, así como su duración en ejercicio, asimismo se introdujo la figura del “Municipal”, mencionando que los habría en los lugares que determinara la ley, para el cual estableció los mismos requisitos que para ser Alcalde disponiendo que las elecciones de ayuntamientos y municipales se harían indirecta y popularmente en los términos que fijara la ley electoral (artículos 104-115).

C. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1870.

No mucho tiempo después de la anterior, entró en vigor la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1870, de 128 artículos, en la cual sólo se mencionaba en el título IV de la Organización Interior del Estado, en su artículo 109, que el Estado se dividía para su gobierno interior en distritos, municipalidades y municipios, que se gobernarían por jefes políticos sujetos inmediata y directamente al gobierno del Estado y por las demás autoridades establecidas o que establecieren las leyes.

D. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917.

Por último se encuentra la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, de 149 artículos, ordenamiento jurídico vigente en la entidad, la cual, en relación al municipio y al ayuntamiento ha tenido muy

significativos avances respecto de sus antecesoras; es decir, se suprimieron las figuras del Jefe Político y del Municipal; se señalan los criterios para el establecimiento, integración, atribuciones y funcionamiento de los ayuntamientos así como sus facultades en materia hacendaria, el principio de representación proporcional, etc.; por lo que toca a la duración de los períodos de los ayuntamientos municipales ha experimentado una serie de reformas.

En un principio en el artículo 135 del texto original se señalaba:

“Artículo 135. Los ayuntamientos serán Asambleas formadas por elección popular directa y durarán un año en su encargo, no pudiendo ser electos para el período siguiente ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que llegaren a funcionar.”⁶²

Más tarde por el Decreto de 27 de octubre de 1927 de la XXXI Legislatura del Estado de México se reformó este artículo para quedar como sigue:

“Artículo 135. Los ayuntamientos serán asambleas deliberantes, y, como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales; estarán formados en elección popular directa, debiendo durar en funciones dos años y no pudiendo ser electos, para el período inmediato siguiente, ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.”⁶³

Después por Decreto 98 de 3 de septiembre de 1945 de la XXXVI Legislatura del Estado de México se reformó el artículo 135 de nueva cuenta con el texto siguiente:

“Artículo 135. Los ayuntamientos serán asamblea deliberante, y, como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales; estarán formados en elección

⁶² *Ibidem*, p. 285.

⁶³ *Ídem*.

popular directa, debiendo durar en funciones tres años y no pudiendo ser electo, para el periodo inmediato siguiente, ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.”⁶⁴

Posteriormente, por Decreto 20 de 29 de diciembre de 1954 de la XXXIX Legislatura se reformó un mínimo el artículo 135 para quedar como sigue:

“Artículo 135. Los ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales; serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en funciones tres años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente, ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado”.⁶⁵

Finalmente en 1955, el contenido del artículo 135 fue reformado y reubicado dentro del artículo 116 que actualmente dice:

“Artículo 116.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.”

En atención a esto, es manifiesto que el período de gobierno de los ayuntamientos municipales en el Estado de México, fue triplicado en un lapso de 37 años y se ha mantenido así por casi 54 años hasta el presente 2009, con excepción del período comprendido entre 1997 y 2000, ya que fue en ese período en que el calendario electoral de la entidad, se ajustó de forma tal que las elecciones de diputados locales y miembros de ayuntamientos coincidieran con las elecciones federales, tomando en consideración que así se aprovecharían de mejor manera los recursos

⁶⁴ *Ídem.*

⁶⁵ *Ibidem*, p. 286.

disponibles para ese efecto. El anterior ajuste se hizo de conformidad con el decreto 72 que reformó y adicionó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México del 31 de octubre de 1917, publicado el 27 de febrero de 1995 y que entró en vigor el 2 de marzo de ese año. Por lo que en el artículo quinto transitorio del mencionado decreto se estableció que los ayuntamientos que resultasen electos el segundo domingo de noviembre de 1996, iniciarían su ejercicio constitucional el 1 de enero de 1997 y lo concluirían el 17 de agosto de 2000, con lo cual se amplió su período de gobierno por casi nueve meses.

Es seguro que la Constitución vigente en la entidad ha contemplado amplísimas reformas en materia municipal; sin embargo, la más reciente y medular en cuanto a la visión del municipio en el Estado de México fue la reforma constitucional estatal con motivo de la reforma constitucional federal de 1999 cuyo producto fue la adecuación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.⁶⁶

En virtud de dicha reforma federal, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, el cual entró en vigor noventa días después de su publicación, se dispuso que en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor los Estados debían adecuar sus constituciones y leyes a dicha reforma, y en su caso, el Congreso de la Unión debía realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril de 2001; existiendo a nivel estatal la posibilidad de introducir no sólo las adecuaciones que se hicieron a la reforma federal, sino también otras que se consideraran pertinentes, de acuerdo con las características territoriales y sociales particulares que presentaran sus municipios.

En atención a esto, comenzó una ola de reformismo en las constituciones estatales de todo el país, en esta coyuntura surgieron propuestas bastante

⁶⁶ *Vid. supra.*

innovadoras y progresistas sobre todo en los Estados del norte del país como Chihuahua y Coahuila.

En el caso del Estado de México, aquella reforma a decir de Alicia Ziccardi, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, “fue una reforma acotada y de consenso legislativo”.⁶⁷ Esto se manifestó claramente desde un inicio, afirma la citada autora, ya que los trabajos para la reforma municipal comenzaron en los primeros meses de 2001, el 20 de marzo, ya en período extraordinario de sesiones, a pesar de que la LIV Legislatura del Estado de México, se constituyó el 5 de septiembre de 2000.

En dicho proceso, los partidos políticos presentaron cinco iniciativas de reforma, y no fue hasta mediados de marzo para ser exactos el día 22 de aquel año, un día antes de vencer el plazo fijado por el Congreso de la Unión a los Estados para realizar las adecuaciones correspondientes, que éstas fueron discutidas en las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación y Administración Municipal de la Legislatura, quienes se reunieron para realizar varias sesiones de trabajo, hasta que el 27 de marzo, ya vencido el plazo, los Legisladores aprobaron las reformas por unanimidad.

Es de resaltar que, posterior a la aprobación de la reforma, la Legislatura concedió un plazo de 22 días a los 124 municipios que en aquel entonces integraban el Estado de México, para emitir su voto a favor o en contra de la misma, dicho plazo comenzó a correr del 27 de marzo al 18 de abril, con muy poca participación municipal, ya que solo diez municipios, se manifestaron a favor de la misma en el tiempo establecido para ello y dos más de forma extemporánea, que fueron los municipios de Cuautitlán Izcalli, que se manifestó de acuerdo, pero realizó algunas observaciones, y Texcoco, que se manifestó en desacuerdo.

Lo anterior, según algunos de los entrevistados por la citada investigadora, se debió a una muy deficiente organización por parte del Congreso para la

⁶⁷ Vid. GUILLEN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia, Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano Análisis de la Reforma Municipal de Trece Estados de la Republica, Cámara de Diputados LIX legislatura, México, 2004, pp. 225-252.

realización de dicha reforma. Aunado a lo anterior no solo se careció de la participación de los municipios, sino que, de la misma manera, hubo muy poca participación de los académicos especialistas en la materia, ya que algunos legisladores priístas manifestaron que conformaron con abogados y académicos, un grupo de “asesoría extramuros”, mientras que los Legisladores del PAN contaron con el apoyo de las fundaciones Rafael Preciado Hernández y Miguel Estrada Uribe, así como con las opiniones de algunas universidades que no se precisó cuales fueron. Lo mismo sucedió con la sociedad civil, ya que para la participación de la misma, se instalaron buzones de sugerencias por parte de la Legislatura, de los cuales jamás se conocieron sus resultados.

Sin importar este bajo grado de participación, el 2 de mayo se inició el segundo período ordinario de sesiones y el 16 de mayo se publicó el Decreto número 23, por el que se reformaron los artículos 19; 51 en su fracción IV; 61 en sus fracciones XXVII, XXVIII, XXIX, XXXI, XXXII, XXXV, XXXVI, y XLIII; 77 en sus fracciones VI, IX, XXXII, XXXV, XXXVI, XXXVIII y XXXIX; 112; 113; 114 en su primer párrafo; 122; 123; 124; 125; 126; 128 en sus fracciones IV, V, VI y VII; y 139. Se adicionaron los artículos 61 con las fracciones XLIV, XLV, XLVI y XLVII; 77 con las fracciones XL y XLI; 128 con las fracciones VIII, IX, X, XI y XII; de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Cabe señalar que la mayoría de las modificaciones a la Constitución Estatal fueron congruentes con la reforma al artículo 115 constitucional federal, entre las más importantes tenemos:

La del artículo 51 fracción IV, el cual se refiere a los asuntos de los ayuntamientos donde se cambió la frase “por lo que se refiere a sus respectivas localidades” por “en cualquier materia referente a las facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno”. Reforma importante y que vino a corroborar la nueva visión del municipio como ámbito de gobierno.

De igual forma se introdujeron en el artículo 122 las competencias municipales establecidas en el artículo 115 fracción V, lo que reforzó el concepto de autonomía municipal otorgándole nuevas facultades como ámbito de gobierno, sin embargo, no se precisaron textualmente lo que desencadenó que el municipio de Texcoco votara en contra de la iniciativa lo cual resultaba lógico, ya que en ese entonces se hablaba de la construcción de un aeropuerto internacional en su territorio y no estaba claro si podía o no intervenir en ese procedimiento.

Además de las anteriores se introdujeron modificaciones sustanciales respecto del artículo 115 constitucional, de esta manera en el artículo 61 que habla sobre las facultades y obligaciones de la legislatura en la fracción XXVII que en su parte conducente decía: “legislar en materia municipal teniendo presente en todos los casos el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado”, dicho párrafo fue modificado de la siguiente forma: “considerando en todos los casos el desarrollo del municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables”, esta modificación resulta igualmente beneficiosa para la nueva concepción del municipio mexicano; sin embargo, como aspecto polémico de esta modificación, cabe decir que suprimir la expresión “municipio libre” fue cuestionado por el municipio de Cuautitlán Izcalli, el cual aprobó la reforma pero hizo esta observación.

No todas las innovaciones introducidas en el artículo 61 acataron lo establecido en el 115 constitucional, podría decirse que la adecuación que más se alejó de lo que consigna en la Constitución Federal, fue la que hace referencia a la designación del Concejo Municipal en el caso de supresión de un ayuntamiento. Por lo que en su fracción XXIX se agregó “designar entre los vecinos del municipio que corresponda, a propuesta en terna del Gobernador del Estado: a) a los Concejos Municipales”. Hay que tomar en consideración que con esta reforma, se precisó el procedimiento que debe llevar a cabo la legislatura en casos de graves conflictos y supresión de un

ayuntamiento; pero al mismo tiempo, se le otorgó al Gobernador del Estado la facultad de designar una terna de vecinos para que integren los concejos municipales, facultad que el artículo 115 constitucional reserva exclusivamente a las legislaturas estatales. Esto se fortaleció con las modificaciones introducidas en el artículo 77 fracción XXXII sobre las facultades del Gobernador que dice: “proponer a la legislatura del Estado las ternas correspondientes para la designación de Ayuntamientos Provisionales, Concejos Municipales y miembros de cuerpos Edilicios en los casos previstos por esta Constitución y en la Ley Orgánica respectiva”.

Una innovación importante fue la del artículo 139 en el cual se estableció que “los planes programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales y estatales”,⁶⁸ lo cual también resulta un avance en cuanto a la autonomía del municipio; sin embargo, dado que el artículo 122 no es preciso en cuanto a las atribuciones, podría haber problemas de competencia.

Debe mencionarse también como aspecto positivo que dicho artículo 139 es el único que hace referencia a la participación ciudadana aunque de manera muy general estableciendo en el tercer párrafo de su fracción I que: “Los ciudadanos del estado podrán participar en la formulación de planes y programas estatales y municipales, para el desarrollo armónico y ordenado de las comunidades.”

Otro conjunto de innovaciones completas fueron las introducidas en el artículo 125 en sus fracciones I, II y III, señalándose que los ingresos municipales se componen de contribuciones, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Se estableció también en el párrafo segundo de su fracción III, que la legislación

⁶⁸ Dicho párrafo fue adicionado en su parte final con las palabras: “...regionales y metropolitanos, en su caso.”, por el Decreto No. 172 por el que se reforman los artículos 61 fracción XLIII, 77 fracción VI, 122 tercer párrafo y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Publicado en la Gaceta del Gobierno el 1 de septiembre del 2003, entrando en vigor el día de su publicación.

estatal no podrá establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna, además que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, el Estado y los municipios. También se estableció en el párrafo tercero de esa misma fracción, que les corresponde a los municipios proponer a la legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, se agregó en el párrafo segundo de la fracción I de ese artículo, 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 esas contribuciones”.

En el artículo 126 se estableció que “los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden”, lo cual constituyó otro aspecto positivo de dicha reforma.

También hubo algunas modificaciones en relación a las atribuciones de los presidentes municipales ya que en el artículo 128 fracción VI, se extendió el plazo para rendir informe del 1º de agosto a los “primeros diez días del mes de agosto de cada año”. Es de notarse que en la fracción VII de este mismo artículo se estableció que “deberá someter a consideración del ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal”, lo que podría estar en contradicción con lo establecido en la fracción VIII, en la cual, se le faculta para “nombrar y remover libremente a los servidores públicos del ayuntamiento cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan”. También se agregó en la fracción IX que el Presidente Municipal debe “presentar al ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su discusión y dictamen”.

En conclusión, dicha reforma careció de un espíritu legal propio limitándose a cumplir con los criterios que habían sido recientemente adicionados a la Constitución Federal, lo cual se debió, en parte, a la forma en que se llevó a cabo el proceso de creación de la misma, y si bien es cierto se incluyeron

modificaciones sustanciales respecto del texto federal, también lo es, que algunas de estas, como se ha mencionado, fueron contradictorias y no refuerzan del todo la autonomía municipal. Por lo que en un futuro, en el Estado de México, señala la multicitada autora, tendrán que tomarse en cuenta temas importantes como:

- a) Ampliar las facultades fiscales de los ayuntamientos.
- b) Ampliar sus facultades para legislar sobre ciertas materias que con cierta regularidad tienen que ser todavía aprobadas en la legislatura.
- c) Mayor libertad para disponer de sus recursos, poniendo las restricciones necesarias.
- d) En el aspecto reglamentario municipal otorgar mayor autonomía en materia patrimonial.
- e) Alargar el período del gobierno municipal a cuatro años.⁶⁹**
- f) Aprobar la reelección de los miembros del ayuntamiento.
- g) Establecer categorías de ayuntamientos (rurales, semiurbanos, urbanos, etcétera).

Es así como quedó estructurada *grosso modo* la constitución Política vigente en el Estado de México en cuanto al objeto de estudio; como se advierte del análisis anterior un tema que se dejó de lado y que es importante para el desarrollo de la institución municipal, es la duración de los períodos de gobierno de sus ayuntamientos, el cual, se desprende de la interpretación literal del artículo 116 de la Constitución Política vigente en la entidad que no fue tocado durante la mencionada reforma.

Se observa también, que en el Estado de México se ha seguido la tendencia de la mayoría de los Estados de la República, que establecen el tiempo de

⁶⁹ Las negritas son nuestras.

gobierno de sus ayuntamientos en tres años, lo que en la nueva coyuntura podría poner en desventaja al municipio como ámbito de gobierno, ya que frente al gobierno del Estado tiene una diferencia de tres años, lo cual resulta inconveniente para lograr una participación conjunta y que se logren los objetivos trazados en los planes de desarrollo estatal y nacional.

3.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Esta ley según su exposición de motivos expedida por el entonces gobernador del Estado el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza,⁷⁰ es encargada de regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. Entró en vigor a partir del 1 de abril de 1993 y vino a abrogar la Ley Orgánica Municipal expedida con fecha 13 de julio de 1973 y publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado, de fecha 18 del mismo mes y año, así como sus reformas y adiciones. Cabe señalar que esta ley, tuvo como propósito “el fortalecimiento municipal para redoblar y distribuir mejor el esfuerzo de la sociedad y sus instituciones, en favor del desarrollo del Estado y de la República, así como el combate permanente a las manifestaciones del centralismo político y administrativo a que pudieran aún estar sujetas las instituciones políticas municipales”,⁷¹ en otras palabras, una mayor autonomía para los municipios. Para efectos de lo anterior, esta Ley introdujo, entre otras propuestas incrementar las atribuciones del ayuntamiento para que estos puedan:

- a) Proponer ante la Legislatura del Estado iniciativas de leyes o decretos en materia municipal;
- b) Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;⁷²

⁷⁰ Vid. Exposición de motivos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, disponible en el Portal del Gobierno del Estado de México, www.edomex.gob

⁷¹ *Ídem.*

⁷² Esta ley entró en vigor antes de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 merced a la cual se considera al Municipio como un ámbito de gobierno por lo que el término “administraciones” es actualmente inadmisibles.

c) Realizar programas de institucionalización del servicio civil de carrera municipal, que permita profesionalizar y dar continuidad a los programas de la administración municipal; y

d) Formular programas de organización y participación social que propicien una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.

Estas propuestas comprendidas en el artículo 31 de la referida ley, se consideran importantes para entender mejor la problemática de los municipios del Estado de México, ya que de éstas, puede inferirse, que la falta de continuidad es una problemática manifiesta tanto en la administración como en el gobierno de los municipios del Estado, de lo contrario, las propuestas anteriores no tendrían razón de ser.

En cuanto al período de gobierno de los ayuntamientos de los municipios del Estado, esta ley también lo delimita en su artículo 16, el cual, en la parte conducente dice:

“...Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación...”

Por lo que se ha comentado hasta el momento, esta Ley contiene algunas estrategias que permiten al municipio una mayor participación en las cosas del Estado, así como para erradicar la falta de continuidad en su gobierno y administración; sin embargo, dicha ley orgánica, no va más allá dentro de esta problemática, ya que por haber entrado en vigor antes de la reforma constitucional de 1999, aun no se consideraba al municipio como ámbito de gobierno, lo cual, en estos momentos, parece generar un problema de equilibrio político, ya que por una parte los períodos de gobierno federal y estatal disponen de mayor tiempo para instrumentar sus planes y evaluar sus objetivos, mientras que los municipios tienen que establecer sus planes en congruencia con los anteriores, con una limitación de tiempo que se hace patente en el momento de la consecución de objetivos y evaluación de los mismos.

En vista de esto podría considerarse factible, ampliar el periodo de gobierno de los municipios para ponerlos en una situación de equilibrio frente a los demás niveles de gobierno, a fin de evitar la no conclusión de obras y programas propiciando un desarrollo armónico.

3.4. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Esta ley entró en vigencia durante el mandato del Gobernador Arturo Montiel Rojas, como una iniciativa del mismo, el 1 de enero del 2002 y sin ningún ordenamiento jurídico previo sobre la materia. Dejando atrás los discursos demagógicos innecesarios; hay que comenzar por decir, que según su exposición de motivos, esta ley tiene como propósito, el cumplimiento de objetivos mediante la coordinación, cooperación, eficacia y la eficiente asignación y uso de recursos; esto con el fin de incrementar los índices de bienestar en las distintas regiones del Estado, a través de vías expeditas de transmisión del desarrollo, como lo son la infraestructura, las comunicaciones, los servicios y la productividad.⁷³

En efecto, según el artículo 5 de la referida ley, la planeación democrática tiene por objeto el desarrollo del Estado de México y municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal, en concordancia con los fines sociales, económicos, ambientales y políticos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Entre otros aspectos en esta ley se establece la coordinación que debe existir entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México y los ayuntamientos de los municipios de la entidad, para participar en la organización del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México, con objetividad y transparencia, en el que se recogerán las aspiraciones y demandas de los habitantes y de los diversos grupos y organizaciones sociales y privados, para incorporarlas a la estrategia de desarrollo (artículo 2). Asimismo, la responsabilidad del titular

⁷³ *Vid.* Exposición de motivos de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, disponible en el Portal del Gobierno del Estado de México, www.edomex.gob.mx.

del Ejecutivo Estatal y de los Presidentes Municipales de conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México, y al interior de los municipios (artículo 2). Menciona que el desarrollo del Estado y municipios se sustenta en el proceso de planeación, en congruencia con la planeación nacional del desarrollo, integrando al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios (artículo 3).

A su vez, proclama como principios de la planeación para el desarrollo la simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México, así como una precisión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso y destino de los recursos (artículo 4).

También concibe a la planeación democrática para el desarrollo, como un proceso permanente, que debe ser el medio para lograr el progreso económico y social del Estado de México y sus municipios, dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados (artículo 6).

Asimismo, dispone la formulación de planes y sus programas para el proceso de planeación democrática para el desarrollo de los habitantes del Estado de México y municipios, los cuales señala que deberán contener: un diagnóstico, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados (artículo 7).

En este punto se ha venido hablando de objetivos, planes y programas, pero qué se debe entender por esto, la respuesta se puede encontrar en el artículo 10 de este ordenamiento, donde se establecen los conceptos necesarios al respecto. Dicho artículo establece que se debe entender como:

Desarrollo: Es el proceso de cambio social que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas, económicas y de

desarrollo en un medio ambiente adecuado de los habitantes de una delimitación territorial.

Proceso de Planeación para el Desarrollo: Fases en las que se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas generales, económicos, ambientales, sociales y políticos, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales. Está integrado por las etapas de diagnóstico, programación, presupuestación, ejecución y evaluación.

Programa: Instrumento de los planes que ordena y vincula, cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar una meta, que contribuirá a lograr los objetivos de los planes de desarrollo.

Programación: Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos del plan.

Objetivo: Expresión cualitativa de un propósito que se pretende alcanzar en un tiempo y espacio específicos a través de determinadas acciones.

Del contenido de este ordenamiento puede inferirse que el ayuntamiento tiene que elaborar un Plan de Desarrollo, en el cual, se comprende un conjunto de relaciones funcionales que establecen los habitantes del Estado de México, los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, los grupos y organizaciones sociales y privados, entre sí, a fin de efectuar acciones al amparo de mecanismos de coordinación y participación, conforme a la competencia y atribución de los titulares de las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas, en los cuales se consideren propuestas; planteen demandas y formalicen acuerdos que tiene por objeto garantizar el desarrollo integral de los municipios, atendiendo principalmente a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida y conformación armónica y adecuada de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad.

Dicho plan esta contemplado en el artículo 19 de Ley de Planeación del Estado de México y Municipios que señala:

“Artículo 19: Compete a los ayuntamientos, en materia de planeación democrática para el desarrollo:

Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas;⁷⁴

Establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación;

Asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo,⁷⁵ así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazos;

Garantizar, mediante los procesos de planeación estratégica, la congruencia organizativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la estrategia del desarrollo municipal;

Participar en la estrategia del desarrollo del Estado de México, formulando las propuestas que procedan en relación al Plan de Desarrollo Municipal;

Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades con los objetivos, metas y prioridades de sus programas, así como evaluar los resultados de su ejecución y en su caso emitir los dictámenes de reconducción y actualización que corresponda;

Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal, grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio;

⁷⁴ Las negritas son nuestras.

⁷⁵ Las negritas son nuestras.

Integrar y elaborar el presupuesto por programas para la ejecución de las acciones que correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones;

Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven;⁷⁶

Las demás que se establezcan en otros ordenamientos.”

Como puede verse este plan es de mucha importancia, ya que es en él, donde deben plasmarse las acciones y compromisos de gobierno que se deben cumplir durante todo el período. Es por lo anterior, que el gobierno municipal debe de contemplar sus proyectos de desarrollo en dicho plan, el cual deberá elaborar, aprobar y publicar dentro del plazo de 4 meses como lo marca el artículo 22 de la referida Ley que en la parte conducente dice:

“Artículo 22: Los planes de desarrollo se formularán, aprobarán y publicarán dentro de un plazo de seis meses para el Ejecutivo del Estado y cuatro meses para los ayuntamientos, contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno...”

Es por ello que suponemos, que en el peor de los escenarios, los planes deberán empezar a ejecutarse después de 4 meses de iniciado el gobierno, resultando de esto, un déficit en el tiempo de organización para la consecución de los objetivos, los cuales de ser realizables deberán ser objetivos a corto plazo, ya que dicha ley contempla éstos en su artículo 10, asignándoles un lapso hasta de un año, pudiendo también ser factibles en teoría objetivos a mediano plazo, los cuales son fijados en plazos de uno a tres años por la propia ley; sin embargo, tomando en cuenta los tiempos muertos, de fijarse objetivos a mediano y largo plazo algunos deberán ser retomados por gobiernos posteriores, o de ser concluidos no podrán ser correctamente evaluados, ya que el mismo artículo 10 de la referida ley fija los objetivos a largo plazo en más de tres años.

⁷⁶ Las negritas son nuestras.

3.5. Código Electoral del Estado de México.

Este ordenamiento entró en vigor el 3 de marzo de 1996 a propuesta del entonces Gobernador del Estado de México Lic. Cesar Camacho Quiroz y vino a abrogar la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México de 1978 así como sus reformas y adiciones. A grandes rasgos, en dicho ordenamiento se establecen las reglas a observar por los actores electorales para ocupar los cargos de elección popular. Como se sabe el factor electoral es importante para la duración del gobierno del ayuntamiento, ya que el tiempo de duración del mismo es el intervalo que transcurre entre periodos electorales. La organización de elecciones implica un gasto de tiempo y dinero, entre más cercanas son entre sí, más continuo es ese gasto; si bien es cierto, existe un órgano *ex-profeso* para este fin como lo es el Instituto Electoral del Estado de México, también lo es, que este órgano funciona con recursos del mismo Estado. Estos recursos son prácticamente irrecuperables, pues no son encaminados a una obra que produzca un bienestar social tangible como un hospital o una carretera que quizás reditúen a los erarios del mismo Estado. Ese no es el beneficio que implica ese tipo de gasto, sino sólo la certeza del ciudadano en la elección de sus gobernantes, lo cual se podría ver reflejado de manera indirecta en el mantenimiento del orden público y la paz social.

Puede decirse que la política del Estado de México en los últimos años ha decidido no escatimar en gastos para realizar un proceso electoral en el que se vean satisfechas las demandas de la ciudadanía, es decir, un proceso legal, transparente y veraz; sin embargo, en la medida de lo posible también ha decidido ahorrar en este tipo de gastos, de no ser así, la reforma constitucional de 1995,⁷⁷ por virtud de la cual se modificó el calendario electoral para que haya elecciones coincidentes, no tendría ningún sustento.

Hay que tener en cuenta que la organización de una elección no constituye únicamente la jornada electoral, sino mas bien es toda una serie de actos encaminados a la validez, veracidad y legitimidad de la misma, es decir,

⁷⁷ *Vid. supra.*

implica un proceso. Para que se pueda dar una idea de cuanto es lo que cuesta al Instituto Electoral del Estado todo este proceso, basta echar un vistazo a la legislación en materia electoral donde se puede encontrar lo siguiente:

Primero hay que definir lo que implica un proceso electoral y que etapas comprende, tomando en cuenta el artículo 138 del Código Electoral del Estado se conceptúa al proceso electoral como:

“...el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Particular y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros de los ayuntamientos del Estado”.

Además de lo anterior el artículo 140 del citado Código nos ilustra acerca de las etapas que este comprende:

“Artículo 140 Para los efectos de este Código, el proceso electoral comprende las siguientes etapas.

I. Preparación de la elección;

II. Jornada electoral;

III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y ayuntamientos; y

IV. Resultados y declaraciones de validez de la elección de Gobernador electo.”

Una vez asentado qué es, y que etapas comprende el proceso electoral en el Estado de México determinemos cuando inicia y cuando termina. En el ámbito municipal el referido Código en su artículo 139 determina que el proceso electoral ordinario para las elecciones de diputados y miembros de los ayuntamientos iniciará en el mes de septiembre del año anterior al de la elección; en ambos casos concluye con los cómputos y declaraciones que

realicen los consejos del Instituto, o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie el Tribunal Electoral.

Tomando en cuenta lo anterior se puede decir que dicho proceso dura cerca de 7 meses ya que inicia en el mes de septiembre del año anterior a la elección y finaliza después de la jornada electoral, que según el artículo 142 del Código Electoral en comento se inicia a las 9:00 hrs. del segundo domingo de marzo,⁷⁸ y después del cierre de la misma termina el proceso con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto o con las resoluciones que, en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal Electoral cuyo tiempo después de la referida jornada electoral es indefinido.

Es claro que durante todos estos meses que dura el proceso electoral se realiza un gasto muy grande de recursos tanto humanos como materiales por parte del Instituto que organiza las elecciones, sin hablar ya de sus actividades administrativas normales.⁷⁹ Lo anterior solo es uno de los efectos cuando hay víspera de elecciones, en cuanto a los municipios debe notarse que en la práctica, los últimos meses de gobierno, se utilizan para promocionar las obras y proyectos realizados, con miras a la conservación del poder en el periodo próximo, lo cual reduce su margen de acción.

Con estas cifras es de esperarse que la propuesta de ampliar los períodos de gobierno de los ayuntamientos adquiera aun más seriedad, ya que además de aumentar el margen de acción municipal, si se considera el gasto de tiempo y el gasto de recursos que implica la organización de una elección

⁷⁸ Cabe señalar que las próximas elecciones de Diputados y Ayuntamientos del año 2009 se celebrarán el primer domingo de julio. Para mayor información acerca de las adecuaciones sufridas por el calendario electoral *vid.* artículos Quinto y Décimo Cuarto transitorios del Decreto N° 163 publicado el nueve de mayo de dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México aprobado por la Honorable LVI Legislatura del Estado de México, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Así como el Acuerdo N° CG/18/2008 del Consejo General del IEEM de fecha 16 de junio de 2008. Disponible en www.ieem.org.mx.

⁷⁹ Tan solo en el año de 2006 el presupuesto aprobado por parte del IEEM para el Financiamiento Público ordinario y para la obtención del voto a Partidos Políticos fue de \$168'172,999.38 (ciento sesenta y ocho millones ciento setenta y dos mil novecientos noventa y nueve pesos 38/100 M.N.). *Vid.* Acuerdo N° 187 del Consejo General del IEEM del 16 de enero de dos mil seis. Disponible en www.ieem.org.mx.

para el Instituto Electoral del Estado de México, de ampliarse por lo menos a cuatro años el período de gobierno de los ayuntamientos, podría significar para este organismo un ahorro en costo electoral de una elección en un periodo de 10 años y de dos elecciones en un período de 15 años.

3.6. La Reforma Político-Electoral del Estado de Coahuila.

Como consecuencia de la reforma municipal federal de 1999, en los años 2000 y 2001, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, se gestó un movimiento reformista, sin precedentes, en dicho movimiento participaron la ciudadanía, los partidos políticos, el Órgano Electoral y los tres poderes del Estado. Después de la reciente renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los ayuntamientos en aquel Estado, los diversos actores políticos plantearon la necesidad de ir más allá en materia electoral: construir una reforma integral, vanguardista y pionera, que colocara a Coahuila como la entidad federativa que definiera el “cambio democrático” en el país.

A partir de una visión constitucional, federalista, democrática y vanguardista, el Poder Ejecutivo del Estado, fue el conductor político, para discutir los nuevos paradigmas político-electorales; que garantizó en todo momento, a todos los actores, un ambiente de pluralidad, institucionalidad y civilidad política.

Es de resaltarse en los actores políticos la forma constructiva, plural, ciudadanizada y responsable de discutir, analizar y llegar a acuerdos trascendentales, para lo cual, los tres poderes del Estado, el Órgano Electoral y los once partidos políticos en la entidad, el 15 de enero del año dos mil uno, suscribieron un “Convenio de Intención Política”, para definir, en forma democrática, el rumbo de la Reforma Político-Electoral en Coahuila.

En un principio, se formalizó el “Consejo Político para la Reforma Electoral”, órgano pionero en su género a nivel nacional, donde participaron los tres poderes del Estado, el Órgano Electoral, los Partidos Políticos y la Ciudadanía en general. Después, se definió de común acuerdo el formato, el calendario y el temario para dotar a Coahuila de la más avanzada legislación

en la materia. Y finalmente: se establecieron los mecanismos para que la reforma contará con la mayor participación ciudadana.

Lo anterior dio como resultado cinco foros regionales de consulta ciudadana, para recibir las propuestas de la sociedad sobre la materia. Estos cinco foros, celebrados entre los meses de febrero y marzo de aquel año, contaron con una amplia participación ciudadana: asistieron cerca de 2000 ciudadanos y se presentaron más de 570 ponencias en un clima constructivo y de armonía.⁸⁰ Las ponencias presentadas en estos foros, se sistematizaron, analizaron y consensuaron, en el seno del Consejo Político para la Reforma Electoral. Asimismo fueron los miembros de dicho Consejo quienes escuchando las opiniones de los participantes tomaron por consenso las decisiones fundamentales.

Las sesiones de trabajo del Consejo Político para la Reforma Electoral fueron totalmente públicas, transparentes y abiertas. Se transmitieron a través de la televisión local, a fin de que los ciudadanos pudieran constatar sus reuniones. Este proceso fue algo inédito para el Estado y para toda la República Mexicana.

3.6.1. Objetivos y estrategias.

La meta que se deseaba alcanzar con Reforma Político-Electoral del Estado de Coahuila, era básicamente, fortalecer las estructuras electorales, para llegar a la consecución de un “Estado humanista, social y democrático de derecho”, cuyo paradigma es el constitucionalismo más avanzado del mundo, en países como Alemania, España, Francia e Italia, entendiendo este como: “una forma de gobierno, de gobernar y de vivir para legitimar, perfeccionar y garantizar los derechos fundamentales de las personas, así como el desarrollo político, social, económico y cultural de la comunidad”.⁸¹

Dicho Estado “humanista, social y democrático de derecho” tiene como objetivos:

⁸⁰ Congreso del Estado de Coahuila.

⁸¹ *Ídem.*

- a) El acceso democrático al poder público.
- b) La participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales.
- c) El garantismo constitucional de las libertades fundamentales del individuo.
- d) La división de poderes y su estrecha colaboración bajo los principios de fidelidad federal, estatal y municipal.
- e) La consolidación de organismos constitucionales autónomos y su estrecha colaboración con los gobiernos federal, estatal y municipal, bajo los principios de fidelidad federal, estatal y municipal.
- f) La justicia constitucional como instrumento para mantener la regularidad, eficacia y actualización democrática de los valores fundamentales.

Durante el proceso de la reforma, mediante el acuerdo del Consejo, se concibieron varias estrategias para lograr los objetivos del “Estado humanista social y democrático de derecho”, tales como:

- a) La consolidación de los principios del “Estado democrático de derecho”.
- b) El fortalecimiento de las estructuras político-electorales, para garantizar el acceso democrático al poder público.
- c) La redefinición de la integración plural del Poder Legislativo del Estado.
- d) La consolidación de un “sistema de partidos políticos democrático”.
- e) El fortalecimiento del período de gobierno de los Ayuntamientos.**⁸²
- f) El sistema de justicia constitucional electoral.
- g) La redefinición del Consejo de la Judicatura del Estado.
- h) La redefinición constitucional de la soberanía popular.

⁸² Las negritas son nuestras.

Una de las estrategias que resulta de importancia para este estudio, y en la cual, se pone atención en el punto siguiente, es la del fortalecimiento del período de gobierno de los ayuntamientos municipales, de la cual se retoman ciertas consideraciones insertas en la exposición de motivos de la iniciativa antes aludida.

3.6.2. La iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado de Coahuila.

Cúspide del proceso de participación política y ciudadana antes mencionado, fue la iniciativa que realizó el Ejecutivo del Estado, la cual, incluyó, entre otras, la reforma del artículo 158-k, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual, hace referencia al período de gobierno de los ayuntamientos, ampliándose en virtud de la misma reforma de tres a cuatro años.

Según la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional, presentado por el Ejecutivo del Estado, "...Esta propuesta se perfiló como un instrumento de estabilidad, profesionalismo y eficacia de los gobiernos municipales, ya que tres años se estimó que eran insuficientes para diseñar una adecuada planeación, ejecución y evaluación de las administraciones municipales".⁸³

En adición a lo anterior continua "...Es sabido en la mayoría de los países del mundo las administraciones locales tienen más de tres años para gobernar a sus comunidades".⁸⁴ También menciona que la propuesta de ampliación del período de gobierno municipal en Coahuila, encontró sustento en la voluntad popular ya que "constituyó un voto de confianza de la ciudadanía en sus gobernantes, como una propuesta cien por ciento ciudadana".⁸⁵

Pueden verse más claramente, las ventajas de la propuesta de ampliación de los periodos de gobierno de los ayuntamientos municipales, en la exposición de motivos de la iniciativa de proyecto de reforma a la legislación

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ *Ídem.*

secundaria en esta materia, presentada también por el Ejecutivo del Estado ante el Congreso Local, el 22 de septiembre de 2001, la cual, en su preámbulo y exposición de motivos señala como puntos a favor de esta reforma los siguientes:

“a) Garantiza la eficacia de los gobiernos municipales, a través de un tiempo de gestión suficiente que dé como resultado estabilidad, profesionalismo y eficacia en las políticas públicas municipales.

b) Tres años de gestión municipal son insuficientes para diseñar una planeación y administración adecuada y ajustada a la realidad municipal, así como para poder ejecutar y evaluar en forma eficiente el quehacer de los gobiernos municipales.

c) El plazo de tres años, obstaculiza la profesionalización de los servidores públicos municipales, puesto que, mientras estos adquieren experiencia en un plazo relativamente corto, paralelamente llegaba el momento de dejar el cargo a los nuevos funcionarios que eran designados por el ayuntamiento que se renovaba en tan poco tiempo.

d) Ese plazo ofrece la garantía en la continuidad de las acciones gubernamentales bajo los esquemas de planeación federal y estatal. Es decir, no se desfasan ni rebasan las acciones y estrategias de la planeación municipal con las del estado o la federación. Por el contrario se refuerzan.

e) Es el tiempo adecuado para concretar y ejecutar, a largo plazo, la planeación municipal.

f) Ofrece la garantía a la comunidad municipal de que los servicios y funciones a cargo de los ayuntamientos serán continuos, regulares y permanentes, a partir de una administración municipal adecuada.”⁸⁶

Luego de casi diez meses de trabajo, la iniciativa de reforma de diversos artículos de la constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza, fue presentada ante el Congreso Coahuilense el día 9 de septiembre de 2001.

⁸⁶ *Ídem.*

Asimismo, fue dictaminada y corregida, en términos del considerando segundo de dicho dictamen, por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Coahuila el 27 de septiembre del mismo año. Cabe señalar que en la materia que atañe, la iniciativa solamente fue corregida en cuanto a su vigencia, ya que el ejecutivo proponía en principio, que entrase en vigor para el período de gobierno de 2002 y la Comisión consideró pertinente implementarla en el período que iniciaría en 2005.

Fue discutida en sesión extraordinaria el 4 de octubre de 2001, aprobándose por unanimidad de las diversas fracciones parlamentarias, en lo general y en lo particular el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, enriquecida con el documento de la Comisión de Concertación, con relación a la Iniciativa de Reformas a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana, también en esa misma sesión, se dispuso su envío a los ayuntamientos de los municipios de la entidad para que resolvieran sobre su aprobación, conforme con las formalidades del proceso legislativo de aquel Estado.

Finalmente el día 9 de octubre fue aprobado por unanimidad el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con vista del sentir de los ayuntamientos respecto a la Reforma de la Constitución Política del Estado en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana. En los términos del artículo 196, fracción VII, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, se declararon aprobadas las Reformas a la propia Constitución Política del Estado en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana en los términos que se consignaron en el propio dictamen, destacadamente en su considerando segundo, por lo que se procedió a la formulación del Decreto correspondiente así como su envío al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y vigencia.

3.6.3. Algunas Reflexiones al Respecto.

Del análisis hasta aquí realizado surge una interrogante, ¿a qué obedece que un ayuntamiento deba permanecer más tiempo en ejercicio del poder? ¿Tendrá acaso que ver con factores, históricos, económicos, sociales, políticos o culturales? ¿Qué factor será el que lo determine? O ¿será tal vez una mezcla de todos los anteriores?

Lo anterior aplicado al caso concreto puede plantearse también de las siguientes maneras:

¿Qué elementos posee el Estado de Coahuila que hacen necesario que sus ayuntamientos duren más tiempo en el poder? O ¿qué elementos posee el Estado de México que hacen necesario que sus ayuntamientos duren menos tiempo en el poder?

Si realizamos un comparativo de dichos factores entre estas dos entidades, por un lado tenemos que, el Estado de México, podría considerarse como un Estado añejo, dado que su fundación data del 2 de marzo de 1824 que se reconoce como fecha oficial de la creación del Estado de México; sin embargo, sus antecedentes se remontan al periodo colonial, en 1548, cuando el territorio recibió el nombre de Provincia de México, quedando integrada por cinco de las 23 provincias mayores en las que se dividía el Virreinato. Además en 1786, cuando España estableció el sistema administrativo de intendencias, la primera de ellas fue precisamente la "Intendencia General de Exército e Provincias de México" (sic), con capital en la Ciudad de México. Su jurisdicción comprendía el actual Distrito Federal, la mayor parte de los Estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos, así como el Distrito de Calpulalpan, perteneciente hoy al Estado de Tlaxcala, sus límites se encontraban situados al norte, con Querétaro; al oriente, con Puebla; al sur, con el océano Pacífico y al occidente, con Guanajuato y Valladolid, hoy Morelia. Éste sufriría su primera pérdida territorial, cuando el Congreso de la Federación aprobó la creación del Distrito Federal y designó a la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Unión Mexicana y Capital de la República, el 18 de noviembre de 1824.

Más adelante, en 1848 Juan Álvarez favoreció la creación del Estado de Guerrero, como uno de los mayores desmembramientos del Estado de México; después, Benito Juárez creó tres distritos militares a fin de facilitar la defensa de la patria, dos de esos distritos militares formaron, consumada la Reforma, los Estados de Hidalgo y de Morelos; perdiéndose también el Distrito de Calpulalpan que se anexó a Tlaxcala. No obstante lo anterior el Estado nuevamente perdió territorio en 1917, cuando aportó cerca de 2 mil kilómetros para el Distrito Federal. Fue así como el Estado de México de sus 115 mil kilómetros originales, quedó reducido a los 21,196 Km.², que actualmente ocupan sus 125 Municipios.⁸⁷

Por otro lado, el Estado de Coahuila de Zaragoza fue reconocido oficialmente en 1868. Sin embargo, su historia también se remonta a las primeras épocas de colonialismo español. El primer grupo de colonizadores de que se tiene registro llegó a Coahuila a fines de 1568, comandados por Francisco Cano, quien exploró a nombre de Nueva Galicia el valle de Derramadero, al sur de los municipios de Saltillo y General Cepeda. Posteriormente, el portugués Alberto del Canto llevó a cabo la fundación de la villa de Santiago del Saltillo en 1577, a nombre de la Gobernación de Nueva Vizcaya. Tiempo después, con la Constitución de 1824, y gracias a la intervención de Miguel Ramos Arizpe, Texas quedó unido a Coahuila en un solo Estado, y la sede del gobierno cambió de Monclova a Saltillo. Hacia 1836, producto del vigoroso expansionismo norteamericano y de las políticas de Antonio López de Santa Anna los texanos proclamaron finalmente su independencia del país. Para intentar evitarlo, Santa Anna se dirigió a Texas con un enorme ejército; no obstante, fue derrotado en la batalla de la misión del Álamo, fue apresado y conducido a la bahía de Galveston, en donde se le obligó a firmar los Tratados de Velasco, en los que se reconocía la independencia de Texas el 14 de mayo de 1836. Más tarde, cuando Juan Álvarez lanza el Plan de Ayutla contra la dictadura de Santa Anna, Santiago Vidaurri, entonces Secretario de Gobierno de Nuevo León, crea su propio Plan Restaurador de la Libertad, que seguía al de Ayutla en los puntos principales. Vidaurri invitó a Coahuila y Tamaulipas a que se le unieran, bajo

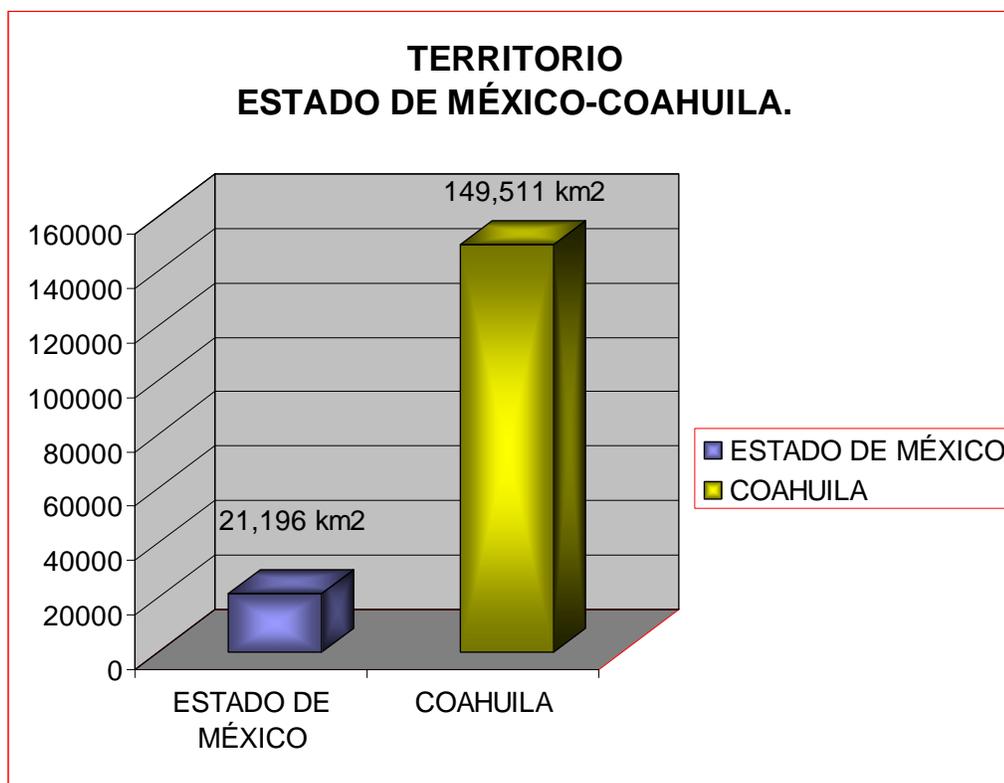
⁸⁷ Disponible en el Portal del Gobierno del Estado de México, www.edomex.com.mx.

el pretexto de combatir unidos a los indios bárbaros que asolaban los tres Estados y aprovechó el estado de guerra que privaba en el país para anexar, el 19 de febrero de 1856, el estado de Coahuila al de Nuevo León, y ser nombrado Gobernador de las dos entidades. Sin embargo, en enero de 1864 después del fracaso de la intervención francesa, Juárez ordenó que fuerzas que se hallaban en Matamoros, Durango y Zacatecas, se dirigieran a Monterrey para capturar a Vidaurri, quien apoyaba secretamente la causa del Imperio, por lo que el 25 de ese mes expidió el decreto mediante el cual Coahuila recuperó la soberanía, volviendo a ser Estado Libre y Soberano.⁸⁸ Es de señalarse que Coahuila, es un Estado de amplia tradición constitucionalista y federalista cuna de personajes como el propio Miguel Ramos Arizpe, en la independencia, Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, durante la revolución.

Con estos antecedentes históricos, se puede decir que dichos Estados no difieren mucho en cuanto a su proceso de creación y consolidación; sin embargo, cabe mencionar que, por la posición en la que está situado, el Estado de Coahuila podría ser más proclive a recibir influencias del extranjero.

Continuando con este comparativo, como ya se había mencionado, el Estado de México cuenta con una extensión territorial de 21, 196 Km.² dividido en 125 municipios que representa un 1.1% del territorio nacional. El Estado de Coahuila de Zaragoza, por su parte es uno de los Estados con mayor extensión territorial con 149,511 km.², esta dividido en 38 municipios representando un 7.6% del territorio nacional ocupando el tercer lugar en cuanto a su extensión, la diferencia de superficies puede verse más claramente en el siguiente cuadro.

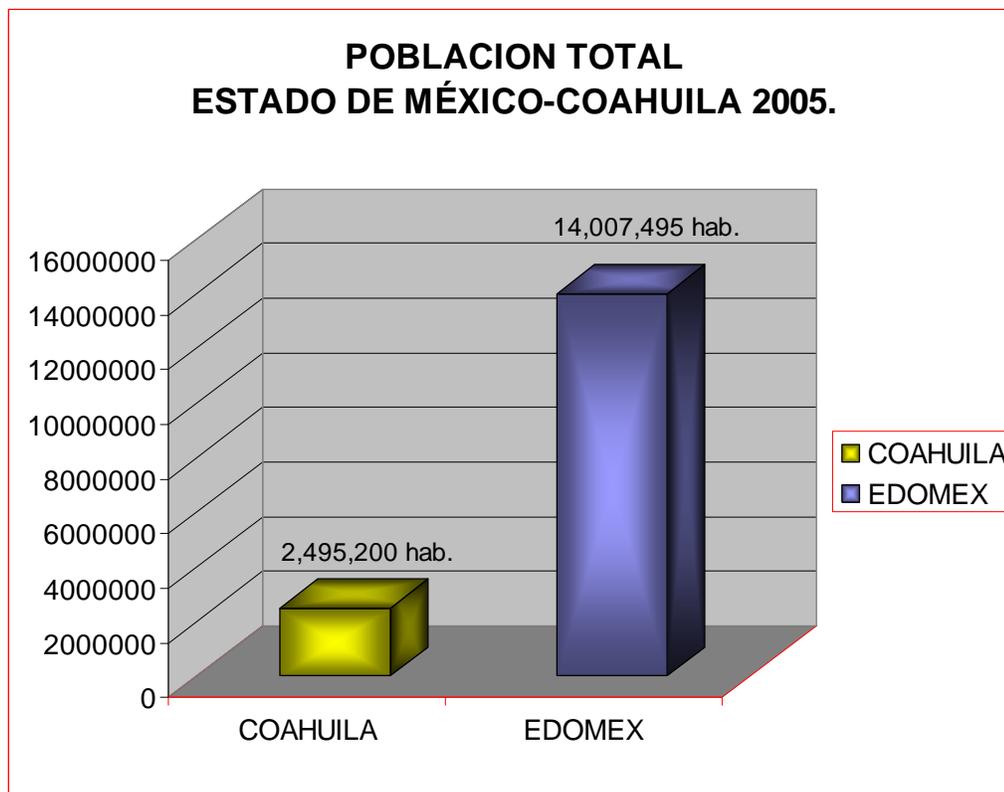
⁸⁸ Disponible en el Portal del gobierno del Estado de Coahuila, © Gobierno del Estado de Coahuila. Administración 2005-2011, coahuila.gob.mx Juárez esq. con Hidalgo s/n, Edif. Palacio de Gobierno, C.P. 25000 Saltillo, Coahuila.



En cuanto al elemento poblacional hasta el año de 2005, año en que entró en vigor la reforma municipal y del cual datan las estadísticas más recientes, según cifras oficiales del INEGI, la población del Estado de Coahuila de Zaragoza era de 2,495,200 habitantes, siendo su municipio más poblado el de Saltillo con 527,979 habitantes que representaba el 24.3% del total del Estado; e Hidalgo con solo 1,271 habitantes que representaban el 0.06% del total del Estado, era el municipio menos poblado.

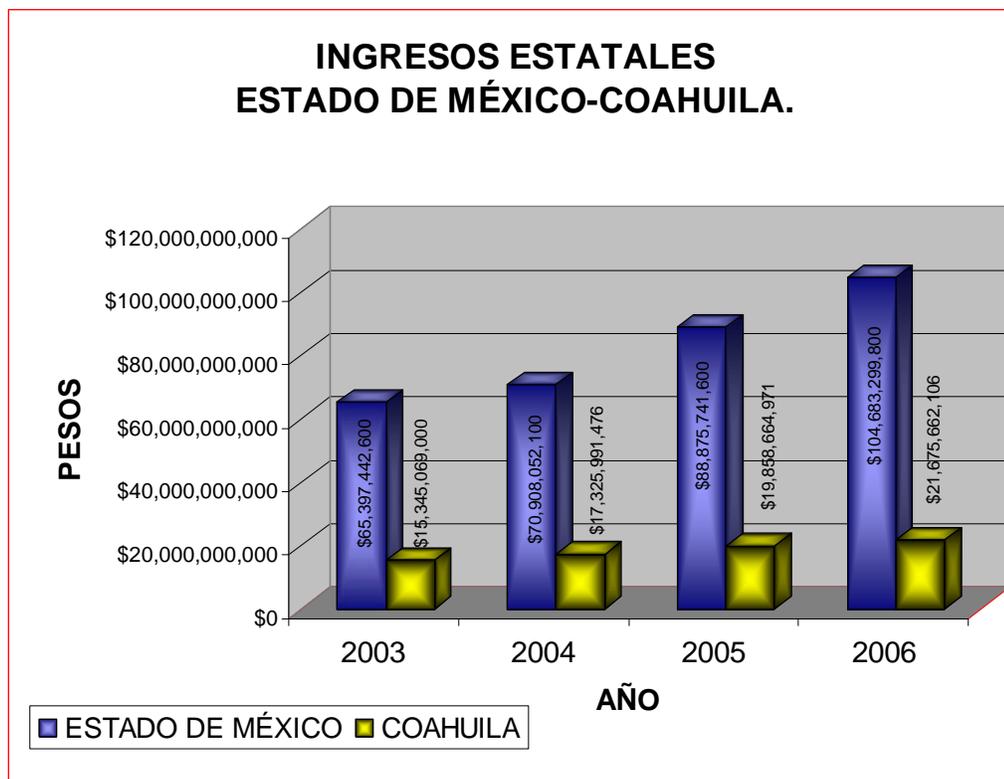
Mientras tanto el Estado de México contaba con una población total de 14,007,495 habitantes, con municipios como Ecatepec, el más poblado y Zacazonapan, el menos poblado, con 1,622,697 y 3,797 habitantes, lo cual se puede apreciar mejor en el siguiente grafico.⁸⁹

⁸⁹ Vid. INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005, disponible en el portal del INEGI, www.inegi.gob.mx.



En cuanto al factor económico el Estado de México, es uno de los más productivos de la República, con ingresos anuales de hasta \$104,683,299,800.00 mientras que el Estado de Coahuila es medianamente productivo en comparación con el Estado de México con ingresos de \$21,675,662,106.00 al año lo cual también es manifiesto en el siguiente cuadro.⁹⁰

⁹⁰ Vid. Ídem.



En cuanto a los ingresos municipales cabe mencionar que también los municipios del Estado de México reciben una buena parte de los ingresos del Estado tal es el caso de Tlalnepantla de Baz, con ingresos hasta de \$1,487,929,879.00 o Ecatepec de Morelos, con ingresos de \$1,451,608,450.00 al año. Por su parte el ingreso de los municipios del Estado de Coahuila es un poco más modesto, siendo sus municipios más fuertes el de Saltillo con ingresos de \$742,861,658.00 y Torreón con ingresos de \$721,452,873.00 anuales lo cual se aprecia gráficamente de la siguiente manera.⁹¹

⁹¹ Vid. Ídem.



Otro factor que se mencionó fue el político, en el cual se encontró como ya se había señalado más arriba que el impulsor de la reforma en Coahuila fue el ejecutivo del Estado, en aquel entonces, el Lic. Enrique Martínez y Martínez, de origen priísta, mientras que la Legislatura estaba compuesta por 19 diputados del PRI, 5 del PAN, 2 del PRD, 2 del Partido Cardenista Coahuilense (PCC), 2 de la Unión Democrática por Coahuila (UDC), 1 del PVEM y 1 del PT para hacer un total de 32 diputados locales. A su vez de los 38 municipios, 35 eran gobernados por el PRI con un total de 2,223,597 habitantes y 3 por el PAN con un total de 74,473 habitantes o 96.75% y 3.25% de la población respectivamente.⁹² Es importante decir, que con estas cifras de representación no podía esperarse un debate tan abierto y plural sobre la cuestión municipal como lo hubo en ese Estado, lo que quiere decir que una reforma de esta magnitud en un contexto similar puede ser posible. También importante es que la representación en el Estado de México, en la actualidad es bastante equilibrada siendo el PRI el partido mayormente representado con 21 legisladores, seguido por el PAN y el PRD con 20 cada

⁹² Vid. GUILLEN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia. op. cit., p. 116.

uno, el PVEM con 7, el PT con 4 y Convergencia con 3; sin embargo, hay que tener en cuenta que la renovación de este poder esta muy próxima, así como la de los ayuntamientos municipales. Aunado a lo anterior hay que recordar que la ideología en el poder Ejecutivo del Estado de México sigue siendo unipartidista ya que no se ha tenido un Gobernador de distinto partido, estando ahora en el poder el Lic. Enrique Peña Nieto también priísta.

Es por lo anterior que una vez comparados los datos que se tiene sobre ambas entidades, es manifiesto que el Estado de México posee una población, economía e infraestructura mucho mayor que la del Estado de Coahuila; sin embargo, esto no ha sido suficiente para que los legisladores estatales consideren ampliar el tiempo de gobierno de los ayuntamientos municipales, por lo que se puede arribar a la conclusión de que la duración de los períodos de gobierno de los ayuntamientos municipales, obedece a factores totalmente arbitrarios.

Es por ello que si tomamos en cuenta el marco jurídico vigente al respecto y utilizamos la lógica más elemental se puede inferir que:

Si el artículo 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México señala que los ayuntamientos durarán en sus funciones 3 años y el artículo 19 de la Ley de Planeación del Estado de México y municipios dice que: “Compete a los ayuntamientos, en materia de planeación democrática para el desarrollo...Asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazos”. Y por su parte el artículo 10 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios define:

Largo plazo como: “Período de más de tres años para el Gobierno Municipal y de más de seis años para el Gobierno Estatal, utilizado en la estrategia de planeación del desarrollo.”

Mediano plazo como: “Período de más de un año y hasta tres años para el Gobierno Municipal y período de más de un año y hasta seis años para el Gobierno Estatal, en el cual se define un conjunto de objetivos y metas a alcanzar y de políticas de desarrollo a seguir, vinculadas con los objetivos de la estrategia de largo plazo.”

Corto plazo como: “Período hasta de un año, en el cual el presupuesto por programas determina y orienta en forma detallada las asignaciones y el destino de los recursos para la realización de acciones concretas.”

De lo anterior se sigue, que el periodo de tres años para el gobierno de los municipios, es insuficiente para asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos, manteniendo una continuidad programática de mediano y largo plazos. En atención a esto, la solución es ampliar el período de gobierno de los ayuntamientos municipales en el Estado de México a más de “tres” años.

**PROPUESTA DE PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR EL
ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE MÉXICO.**

Toluca de Lerdo, México, a 14 de abril de 2009.

CC. DIPUTADOS SECRETARIOS

DE LA H. LVI LEGISLATURA DEL ESTADO.

P R E S E N T E S.

Preámbulo.

La propuesta que aquí se presenta resulta de gran importancia tanto para el desarrollo del Estado de México, como para el de cualquier Estado integrante de la Federación. Algún sabio decía: “No es a los hombres y si a las circunstancias y a los diversos acontecimientos de la vida a los que las leyes deben su origen”. Es sabido que la República Mexicana esta conformada por Estados libres y soberanos en cuanto a sus regimenes internos, pero unidos mediante un pacto federal, en este orden de ideas, cada Estado integrante, es libre para autogobernarse de acuerdo a sus particulares intereses, en tanto no contravenga dicho pacto, que es una ficción por medio de la cual el poder real y virtual que se desprende de la unión de las poblaciones y territorios de todos los Estados es organizado para bienestar de los mismos.

Puede inferirse fácilmente que cada Estado tiene también su propio poder, el cual dimana de su territorio y sus habitantes, los cuales han sido organizados en entidades denominadas “municipios libres”, cuyo régimen esta consignado en el artículo 115 de la Constitución Federal, donde son

considerados como la base de la división territorial así como de la organización política y administrativa de los Estados que integran la Federación Mexicana.

Cabe señalar, que esta organización federal que constituye actualmente la República Mexicana, no fue siempre aceptada por la población de nuestro país, pues al inicio de la vida independiente del mismo, cuando se le quiso dar una forma de gobierno, se suscitó una pugna entre dos grupos de mexicanos, que de un lado, consideraban que era más conveniente para el país, por la manera en que había sido administrado durante la colonia, constituirse en una república central; y del otro que era mejor constituir una república federal tomando en cuenta las ideas liberales en boga, imitando el modelo norteamericano. Resultado de estas luchas intestinas del siglo XIX fue la adopción del régimen federal en el texto constitucional; sin embargo, en la realidad esta forma de organización no se ha llevado a cabo de una manera coherente, pues desde aquellos tiempos no ha existido una verdadera soberanía por parte de los Estados ni una verdadera autonomía por parte de los municipios.

El municipio ha sido una forma de organización muy común en muchos países del mundo, éste fue instituido en el nuestro desde principios de la época colonial como coadyuvante de la administración de las provincias; sin embargo, ha logrado subsistir hasta nuestros días y recientemente por la reforma constitucional municipal de 1999, sus facultades fueron amplificadas para dejar de ser un ente administrativo y ser considerado como un ámbito de gobierno.

Este giro del municipio a nivel federal implica la reforma necesaria de muchos de sus aspectos, tal es el caso de la duración de los períodos de gobierno de sus ayuntamientos, pues estos son tres años menores que los períodos de gobierno a nivel estatal y federal, con excepción del Estado de Coahuila, el cual es solo dos años menor.

Podría pensarse que por permanecer menor tiempo en el gobierno los ayuntamientos de los municipios ejercen funciones de menor importancia,

grave error, pues los municipios al ser la base de la organización de los Estados en ellos se gesta el poder de la Federación, además con sus más recientes facultades forman parte activa en el proceso de planeación para el desarrollo, al formular su propio plan. En virtud de este proceso de planeación se plantean los objetivos y las estrategias para conseguirlos, por parte de la Federación, los Estados, y municipios debiendo ser congruentes entre los tres, pues sería difícil alcanzar los objetivos planteados, si los planes se encaminaran en direcciones diferentes.

El sistema Federal bajo el cual se organiza la República Mexicana implica una visión y objetivos generales, los cuales son directriz de las acciones de los gobiernos de los Estados que la integran. En la actualidad las circunstancias a nivel mundial, en los ámbitos político económico y social, han obligado a los gobiernos de los diversos países a tomar decisiones importantes en el ámbito exterior. Estas decisiones solo pueden ser soportables en la medida en que un país tenga un buen fortalecimiento interior, es decir, una buena base, lo cual se obtiene cuando todas las entidades que lo integran trabajan en armonía para conseguir objetivos comunes.

Los diferentes ordenes de gobierno deben tomar decisiones pensando siempre en los resultados que estas tendrán en el futuro, una decisión que solo toma en cuenta circunstancias presentes y desconoce las futuras podría tener resultados diversos de los esperados, además de que la mayoría de las decisiones que se toman por parte de los gobiernos repercuten sobre el nivel de vida de la población que representan; en la medida que este nivel de desarrollo social mejore, es como se podrá evaluar si las decisiones tomadas han producido buenos resultados.

Algunas decisiones pueden verse concretizadas y evaluadas en un lapso relativamente corto de tiempo; sin embargo, otras por su naturaleza producen sus resultados en períodos un tanto más largos por lo que deben ser continuadas y evaluadas por los gobiernos posteriores. Es claro que en este aspecto el municipio esta en desventaja frente a los otros dos ámbitos de gobierno, pues de todos sus objetivos solo podrá ver realizados los que

alcancen a su tiempo de gobierno, lo cual es de alguna manera perjudicial para el desarrollo del Estado Federal en su conjunto.

El Estado de México es uno de los más poblados e industrializados del país, por lo que su política municipal es más activa que la de otros Estados teniendo que tomar un cúmulo de decisiones en sus municipios a un ritmo acelerado. Por lo que si el gobierno estatal está en constante actividad con algunos de sus municipios, la llegada de un nuevo aparato gubernamental a estos a la mitad del mandato de aquel, origina un cambio de ritmo en la ejecución de las decisiones ya tomadas, producto de la transición entre gobiernos, así como un replanteamiento de la estrategia municipal, pues como ya se ha dicho estos también formulan su plan de desarrollo. Por lo que puede estimarse que el término de tres años en el cual ejercen su gobierno los municipios del Estado es insuficiente para cubrir las necesidades de una entidad federativa con el nivel de población y desarrollo como lo es la nuestra.

Es por lo anterior que someto a consideración de esta H. Legislatura la presente iniciativa de decreto que tiene su fundamento en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

PRIMERO: La propuesta de ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos municipales, se refiere de manera general a todos y cada uno de los municipios que conforman el Estado de México, sin distinguir entre urbanos, semi-urbanos o rurales, partiendo del hecho de que el actual período de tres años para la gestión del ayuntamiento, es corto para la ejecución de programas que contengan objetivos a mediano y largo plazo.

Lo anterior obedece a una serie de factores tanto internos como externos al propio ayuntamiento, por lo que no es fácil para éste, en tres años poder ejecutar un programa de gobierno de acuerdo con el Plan de Desarrollo Estatal y Nacional, en que se satisfagan las demandas de la ciudadanía, se coadyuve a la superación y transformación del municipio y se vean concretizados para su evaluación los objetivos a mediano y largo plazo.

SEGUNDO: No menos importante que lo anterior, es que de ampliarse los periodos de gobierno de los ayuntamientos municipales, se generaría un equilibrio en la temporalidad entre los distintos órdenes de gobierno, lo cual traería como consecuencia la participación conjunta, y un desarrollo armónico.

TERCERO: Otro de los factores importantes por los cuales se debe modificar en el Estado de México la duración de los periodos de gobierno de los ayuntamientos municipales, es por el costo que implica para el Instituto Electoral del Estado de México la organización de elecciones, por lo que, de ampliarse el periodo de gobierno a más de tres años, se produciría un ahorro en el costo electoral.

CUARTO: Esta reforma ya se ha aplicado en el Estado de Coahuila en el año de 2001, un Estado con una actividad económica y población menor que el Estado de México, ampliándose el plazo de gobierno de sus ayuntamientos municipales por virtud de la misma de 3 a 4 años a partir de 2005; sin embargo, en nuestro Estado por sus particulares características y para no desvirtuar los objetivos de la reforma de constitucional de 1995 que se llevó a cabo por el decreto número 72 emitido por el entonces gobernador del Estado el Lic. Emilio Chuayffet Chemor, sometido a consideración de la “LII” Legislatura del Estado de México, el día 3 de enero de 1995, aprobado por la misma el día 24 de febrero de 1995, y que entró en vigor el día 2 de marzo de 1995, el cual reformó diversos artículos de la Constitución del Estado y por el cual se ajustó el calendario electoral para que coincidieran las elecciones del Estado de México con las elecciones federales, se considera que estos periodos deben ampliarse en tres años más, es decir, que los ayuntamientos duren en su encargo por seis años.

Por todo ello en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 51 fracción I y 77 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, me permito someter a la consideración de la H. Legislatura, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de decreto que reforma el artículo 116 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México:

INICIATIVA DE DECRETO.

ARTÍCULO ÚNICO: Se **reforma** el artículo 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar como sigue:

Artículo 116.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones seis años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.

TRANSITORIOS.

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en la Gaceta del Gobierno.

ARTÍCULO SEGUNDO. El período constitucional de gobierno de los ayuntamientos del Estado de seis años, será aplicable sólo a partir de la renovación de los ayuntamientos del año 2012 y, por tanto, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos elegidos en el año 2012 durarán en su encargo seis años.

ARTÍCULO TERCERO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Toluca de Lerdo, México, a catorce de abril de dos mil nueve.

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO.

(RUBRICA)

CONCLUSIONES.

PRIMERA: El régimen municipal, ha atravesado por una serie de etapas evolutivas desde la Antigua Roma, su implantación en España y su llegada a México. Por lo que en puede decirse que en México el municipio en la actualidad, ya no es un instrumento para la recaudación de tributos o de expansión colonialista, ni tampoco una mera división territorial o administrativa, sino un ámbito de gobierno base del Estado mexicano como lo menciona el artículo 115 constitucional desde 1999, lo cual se reconoce al interior de los Estados en sus constituciones respectivas.

SEGUNDA: En México la autonomía municipal, es el objetivo hacia el cual ha tendido la Legislación Federal desde la última mitad del siglo pasado, buscando hacer valer lo consignado en la Constitución vigente respecto al municipio. Producto de esto han sido las reformas de 1982, 1987 y 1999; sin embargo, estas reformas por si solas, no son garantía de autonomía sin las respectivas adecuaciones tanto de las constituciones estatales como de su legislación secundaria; ya que, no existe ningún medio de control que sancione a las entidades federativas que no tengan dichas adecuaciones.

TERCERA: La reforma constitucional estatal de 1999, implicó para algunos Estados la construcción de una institución municipal mucho más sólida, en algunos casos se registraron avances significativos en la materia; sin embargo, no han sido suficientes para llevar al municipio a sus últimos fines de democracia, desarrollo y participación. Además de lo anterior aun se conservó en muchos Estados la tendencia de supeditar las facultades tanto de la legislatura como del municipio al Ejecutivo del Estado (tal es el caso del Estado de México).

CUARTA: En el Estado de México, dichas reformas constitucionales cumplen con los parámetros a nivel Federal. Sin embargo, se considera que esto no ha sido suficiente ya que el Estado de México por ser uno de los

más poblados y urbanizados del país necesita contar con normas que se adapten más a sus necesidades tal es el caso de ampliar el período de gobierno de sus ayuntamientos a seis años.

QUINTA: El tema abordado en este trabajo no es el único que podría ser relevante para la reestructuración del gobierno municipal del Estado de México, ya que durante dicha investigación se encontraron innovaciones y propuestas para favorecer el desarrollo, la democracia y la autonomía del municipio tal es el caso de:

- a) Eliminar el sistema de planillas dentro del régimen municipal, para tener la oportunidad de elegir a los funcionarios del ayuntamiento por separado.
- b) Incluir el sistema de usos y costumbres en los ayuntamientos o un representante para las comunidades indígenas.
- c) La división de Poderes dentro del ámbito municipal.

SEXTA: El municipio como ya se ha mencionado es la base del Estado Mexicano, se ha criticado en múltiples ocasiones al gobierno de este país por no tener una visión de Estado a futuro, por lo que en esta época de crisis se debe apostar por la reestructuración municipal con objetivos a largo plazo, lo cual solo se puede lograr con la participación conjunta de la Federación, Estados y municipios en igualdad de circunstancias.

SÉPTIMA: En este estudio debe quedar claro que la propuesta de ampliación de los períodos de gobierno de los ayuntamientos municipales en el Estado de México, por sí sola no garantizará el éxito o fracaso del gobierno y la administración municipal; sin embargo, se contribuirá al fortalecimiento de la participación conjunta entre los distintos ámbitos de gobierno y cuantitativamente se ofrecerán mayores posibilidades de realizar acciones, además de conseguir y evaluar una mayor cantidad de objetivos.

FUENTES CONSULTADAS.

LIBROS.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Municipal, Oxford, México, 2006.

CABRERO MENDOZA, Enrique et al. La Nueva Gestión Municipal en México Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales, Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México 2000.

COULANGES DE, Fustel. La Ciudad Antigua, decimotercera edición, Porrúa, México, 2003.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México, Porrúa, México 1998.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. El Régimen Jurídico Municipal en México, Porrúa, México, 2003.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. Producto Interno Bruto Nacional y Estatal, IGECEM, México, 2007.

GUILLEN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia. Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano Análisis de la Reforma Municipal de Trece Estados de la Republica, Cámara de Diputados LIX legislatura, México, 2004.

INEGI. Anuario Estadístico México 2007, tomo I, México 2007.

INEGI. Anuario Estadístico México 2007, tomo II, México 2007.

LEÓN-PORTILLA, Miguel (compilador). De Teotihuacan a los Aztecas. Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas, Lecturas Universitarias, núm. 11, 2ª edición, 1ª reimpresión, UNAM, México, 1995.

LÓPEZ SOSA, Eduardo. Derecho municipal Mexicano, segunda edición, UAEM, México, 1999.

MEJÍA LIRA, José. Problemática y Desarrollo Municipal, UIA, México 1994.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Derecho Municipal, Séptima Edición, Porrúa, México, 2003.

RENDÓN HUERTA B., Teresita. Derecho Municipal, Primera Edición, Porrúa, México, 1985.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Las Constituciones del Estado de México y sus reformas 1824-2008, Instituto de estudios Legislativos de la LVI Legislatura del Estado de México, México, 2008.

RODRÍGUEZ, Alfonso et al. Lecciones de Historia, segunda edición, Trillas, México, 1993.

VALENCIA CARMONA Salvador. El Municipio en México y en el Mundo Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, México, 2005.

VALENCIA CARMONA Salvador. Derecho Municipal, Porrúa, México, 2003.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Ley de Planeacion del Estado de México y Municipios.

Código Electoral del Estado de México.

INTERNET.

INEGI. www.inegi.gob.mx.

Microsoft ® Encarta ® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation.
Reservados todos los derechos.

Portal del gobierno del Estado de Coahuila. © Gobierno del Estado de Coahuila. Administración 2005-2011 coahuila.gob.mx Juárez esq. con Hidalgo s/n, Edif. Palacio de Gobierno, C.P. 25000 Saltillo, Coahuila.

Portal del Gobierno del Estado de México: www.edomex.gob.mx.

Portal del Instituto Electoral del Estado de México: www.ieem.org.mx.