

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“EL MUNICIPIO Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO POLÍTICO,
ECONÓMICO Y SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JAVIER BUENDIA BUENDIA

ASESOR: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN

CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 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.

Mi agradecimiento

Especialmente a Dios, quien conociendo mis yerros y virtudes, me ha permitido concluir esta etapa de mi vida. Esperando cumplir con los propósitos trazados para mí.

A mi padre, Francisco Javier Buendía Tapia, por brindarme el apoyo a lo largo de mi vida personal y profesional, así como revelarme el valor de las cosas y el esfuerzo que hay que realizar para conseguirlas.

A mi madre, Rosa Buendía Ochoa, por infundirme el amor hacia Dios y a mis semejantes, artífice en gran parte de quien soy ahora. Gracias por tu apoyo incondicional de madre.

A mi hermana, Flor Buendía Buendía, por su ejemplo de mujer profesionalista y madre exitosa, así como por haberme procurado durante mi niñez.

A mis sobrinas América y Margarita Galilea Suárez Buendía, por ser parte de la inspiración para seguir adelante en este difícil trayecto, esperando llegar a ser un ejemplo de superación para ellas.

A mi abuelo paterno, Evaristo Buendía Paez, a quien tanto admiro y respeto, ejemplo de que el trabajo siempre rinde frutos, cuando se es perseverante e invariable.

A mis abuelos: Elvira Ochoa García, María Concepción Tapia Montero y Pablo Buendía Buendía, por haberme dedicado gran parte de su valioso tiempo en el cuidado y formación de mi persona. ¡Los quiero y los extraño!

A mis tíos, primos y amigos, que me han mostrado el valor de la unión familiar y de la amistad, así como por todos los momentos de alegría y tristeza que hemos vivido juntos, ya que ahora dichos acontecimientos, forman parte de las magnas anécdotas de mi vida.

A Ana Laura Macias Luna, grandiosa compañera, amiga y prometida, por su amor inquebrantable, apoyo e impulso que me ha permitido llegar hasta este momento.

Í N D I C E

PÁG.

INTRODUCCIÓN	I
---------------------------	----------

CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. Derecho	1
1.2. Derecho Municipal	5
1.3. Municipio	8
1.4. Naturaleza Jurídica del Municipio	13
1.5. Concepto de Autonomía	16
1.6. Entidad Federativa	25
1.7. Federación	28

CAPITULO SEGUNDO DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

2.1. Época Prehispánica	37
2.2. Época Colonial	44
2.3. México Independiente	54
2.4. México Revolucionario	62
2.5. Constituciones Mexicanas de 1824 y 1857	65
2.6. El Municipio y el Constituyente de 1917	67
2.7. Reformas y adiciones del artículo 115 Constitucional	71

CAPITULO TERCERO ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO

3.1.	El Ayuntamiento.....	83
3.1.1.	Atribuciones del Ayuntamiento.....	87
3.2.	El Presidente Municipal.....	90
3.2.1.	Atribuciones del Presidente Municipal.....	91
3.3.	Los Regidores.....	93
3.3.1.	Atribuciones de los Regidores.....	94
3.4.	El síndico.....	95
3.4.1.	Atribuciones del síndico.....	96
3.5.	Otros funcionarios municipales.....	98
3.6.	Servidores públicos superiores del Municipio.....	100

CAPITULO CUARTO PATRIMONIO DEL MUNICIPIO

4.1.	Integración del Patrimonio Municipal y Clasificación de los Bienes.....	102
4.2.	Adquisición, transmisión y situación jurídica de los bienes municipal.....	107
4.3.	Integración de la Hacienda Municipal.....	110
4.3.1.	Las Contribuciones	114
4.3.2.	Las Participaciones.....	117
4.3.3.	Los Derechos	118
4.4.	Régimen de la financiación municipal.....	119
4.5.	Problemática de la financiación municipal.....	122
4.6.	Control del gasto municipal.....	123

CAPITULO QUINTO SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

5.1. Servicios Públicos Municipales.....	128
5.2. Régimen Jurídico de los Servicios Públicos Municipales.....	131
5.3. Mecanismos para la prestación de los Servicios Públicos Municipales...133	
5.3.1. Gestión Directa.....	134
5.3.2. Gestión Indirecta.....	135
5.3.3. Programas de apoyo a la población.....	139
5.4. Problemas jurídico-administrativos de la prestación de servicios públicos municipales.....	140

CAPITULO SEXTO EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

6.1. El Federalismo en México	142
6.2. Relación entre la Federación, los Estados y los Municipios.....	145
6.2.1. Relación Política.....	145
6.2.2. Relación Económica.....	146
6.2.3. Relación Social.....	147

CONCLUSIONES.....	148
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	151
--------------------------	------------

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.....	157
--	------------

LEGISLACIÓN.....	157
-------------------------	------------

MEDIOS ELECTRÓNICOS.....	158
---------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El Municipio, es una de las instituciones que han acompañado a nuestro país a lo largo de su historia. Se dice por algunos conocedores sobre el tema que su existencia data de épocas anteriores a la creación de nuestro Estado mexicano.

A través de todo este tiempo, la institución municipal ha sufrido crisis en su existencia, confinándola en algunos periodos prácticamente a desaparecer, sin embargo, ante tales vicisitudes ha podido salir airosa convirtiéndose hasta nuestros días en pieza fundamental, necesaria en la vida de la nación.

Por lo anterior, no se puede entender la estructura de México si no se toma en cuenta a su Municipio, pues éste ha sido y sigue siendo, centro de atención de los sectores políticos, sociales, económicos y culturales que convergen en la búsqueda por establecer mejores mecanismos de administración, organización y gobernabilidad, producto de grandes luchas e idearios de justicia y libertad.

En ese sentido, el presente trabajo, trata de seguir reconociendo la importancia que la institución en comento tiene, pues como es del conocimiento popular, con excepción del Distrito Federal, el grueso de la población se desenvuelve en los más de 2000 Municipios que integran al territorio nacional.

En primer lugar, en el capítulo primero trataremos sobre los conceptos fundamentales tan necesarios en cualquier ciencia, disciplina o tópico, que nos permiten entender y delimitar nuestro objeto de estudio, para posteriormente poder desarrollar el tema central de nuestro trabajo.

Parte indispensable en la trayectoria de una institución tan trascendental, es el desarrollo histórico del Municipio en México, lo cual es tratado en el segundo capítulo, dándonos un panorama general del ¿por qué?, algunos autores han considerado que la institución municipal se podía encontrar en las culturas antiguas asentadas en lo que es ahora nuestro territorio nacional. Asimismo, veremos la aparición como tal del Municipio a la llegada de los españoles y su evolución en los diversos periodos que conforman nuestro pasado, hasta la época contemporánea.

En el capítulo tercero nos referiremos a los órganos de gobierno del Municipio, los cuales se componen por diversos servidores públicos, sus facultades y atribuciones a través de las cuales se lleva a cabo la función gubernativa, administrativa, operativa y funcional, fundamentándose en la distribución de labores conforme a las necesidades de cada Municipio.

Un tema tan controvertido en las cuestiones municipales es el del patrimonio del Municipio, el cual es abordado en el cuarto capítulo, señalándose la forma en que este se integra y distribuye conforme a las leyes y preceptos legales que lo regularizan, siendo principalmente las legislaciones de cada entidad federativa quienes lo precisan y particularizan.

Por su parte, los servicios públicos municipales son expuestos en el capítulo quinto, pues el hecho de que sean una de las actividades más relevantes que se realizan en el Municipio para la satisfacción y bienestar de la población, requieren de su trato de forma específica.

En el último capítulo, se aborda el tema relativo al papel que tiene el municipio en el sistema federal mexicano, es decir las relaciones que se

establecen con los otros órdenes de gobierno, las cuales deben estar basadas principalmente en la coordinación entre dichos ámbitos gubernativos.

Por último, encontraremos la parte de las conclusiones, en las cuales exponemos nuestra opinión como consecuencia de lo estudiado e indagado durante la elaboración de esta tesis profesional.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. DERECHO

Es necesario comenzar presentando de manera sucinta, los conceptos básicos que sustentan nuestro trabajo de tesis, para después adentrarnos en el tema central.

En ese sentido y sin detenernos demasiado en dichos conceptos, empezaremos por esbozar el surgimiento del Derecho.

Como es bien conocido, nuestra especie -en su origen- se encontraba sujeta a lo que una gran variedad de estudiosos sobre el tema llaman Leyes Naturales, lo que implica que el hombre en aquellos tiempos seguía sus instintos principalmente, y tal vez su insipiente razonamiento, sin embargo, a decir de Aristóteles¹, su propia naturaleza social y la necesidad inexorable de llevar a cabo actividades en forma conjunta, debido a las limitaciones personales, requirió de la implantación de un orden, para evitar el caos en las relaciones de los individuos. Como consecuencia de ello y ante formas de asociación más complejas surgió lo que conocemos como Derecho.

¹ Citado por GONZÁLEZ YGONZÁLEZ, Ma. De La Luz, *Valores Del Estado en el Pensamiento Político*, Mc Graw-Hill, Segunda edición, México, 2000, p. 35

Ante tales circunstancias y con el devenir de los tiempos, lo que entraña el Derecho, se convirtió en el objeto de estudio de diversa ciencias o disciplinas.

Así, en primer lugar nos dice Miguel Villoro Toranzo que “la palabra “derecho” deriva del vocablo latino “*directum*” que en su sentido figurado, significa “lo que está conforme a la regla, a la ley, a la norma”. “Derecho” es lo que no se desvía a un lado ni a otro, lo que es recto, lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin”².

Toda vez, que no es menester de nuestro trabajo, llegar a la definición mas apropiada o exhaustiva del Derecho, a continuación expondremos algunas definiciones de lo que entraña el Derecho, sin realizar análisis o pronunciamiento alguno respecto de ellas.

Entendido lo anterior, tenemos desde un punto de vista genérico, sencillo y elemental -como el que nos propone una enciclopedia de cultura general- que el Derecho es un: “conjunto de facultades y deberes del hombre y de normas que lo regulan, para alcanzar el fin humano social”³.

Por su parte, especialistas en el tema como Edgar Bodenheimer sostiene que “El Derecho es un término medio entre la anarquía y el despotismo”⁴.

Para Hans Kelsen “El Derecho es el orden coactivo y soberano de la conducta”⁵.

² VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, Décima Séptima edición, México, 2000, p. 4

³ Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa - Calpe, S.A. Tomo XVIII, p. 203

⁴ BODENHEINER, Edgar, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, 3ª. Reimpresión, México, 2004, p. 28

⁵ Citado por ÁLVAREZ LEDEZMA, Mario I, *Introducción al Estudio del Derecho*, Mc Graw-Hill, México, 2003, p. 60

En el caso de Giorgio del Vecchio, nos dice que “El Derecho es la coordinación objetiva de las acciones posibles entre varios sujetos según un principio ético que las determina excluyendo todo impedimento”⁶.

Eduardo García Máynez señala que “Derecho es un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible son normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas o impuestas por los órganos del poder público”⁷.

En la concepción de Mario Álvarez Ledesma “El Derecho es un sistema normativo de regulación de la conducta social, producido y garantizado coactivamente por el poder político de una autoridad soberana, que facilita y asegura la convivencia o cooperación social, y cuya validez (obligatoriedad) está condicionada por los valores jurídicos y éticos de los cuales es generador y portador, respectivamente, en un momento y lugar histórico determinados”⁸.

De acuerdo con las definiciones transcritas con anterioridad, podemos deducir que desde tiempos remotos, el estudio, análisis y reflexión del significado del Derecho, ha llevado a los diversos juristas y no juristas a dar una acepción del término que nos ocupa, llegando a coexistir una gran cantidad de ellas, en las que se toman en cuenta diversos elementos o circunstancias, lo que ha dado como resultado, que tales definiciones del Derecho, puedan inclusive, ser agrupadas o clasificadas.

En esa tesitura, el estudio realizado con mayor detenimiento y profundidad sobre la diversidad de conceptos propuestos por innumerables

⁶ DEL VECCHIO, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, Bosch Casa Editorial S.A., 9ª. edición española corregida y aumentada, España, 1991, p. 327

⁷ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Porrúa, Décima Primera edición, México, 1999, p. 135

⁸ ÁLVAREZ LEDEZMA, Mario I., *op. cit.*, p. 61

teóricos, ha dado pie, a que la significación del término Derecho, pueda utilizarse en varios sentidos de acuerdo a lo que se pretenda expresar.

Respecto a este último punto, la enciclopedia jurídica Espasa Calpe establece que “La palabra Derecho puede tomarse en tres acepciones distintas. En primer lugar, designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia está sancionada: Derecho objetivo. En segundo lugar, designa esta palabra las facultades pertenecientes al individuo: Derecho subjetivo: En tercer lugar, el Derecho como equivalente a justicia, como portador del valor de justicia”⁹.

Asimismo, Miguel Villoro Toranzo dice que “cuatro son los sentidos en que se usa la palabra “derecho”: 1) derecho como facultad: el derecho del propietario a usar de su propiedad; 2) derecho como ciencia: estudiante de derecho; 3) derecho como ideal ético o moral de Justicia: no hay derecho a que se cometan determinados abusos; y 4) Derecho como norma o sistema de normas: el Derecho Mexicano. A veces se usa la palabra “derecho” incluyendo dos o mas sentidos”¹⁰.

Para nosotros, el Derecho desde una percepción muy genérica y descriptiva, es un instrumento creado por el hombre, en atención a la necesidad de establecer un orden dentro de la vida humana en sociedad, el cual es instituido con un sentido de justicia, con la finalidad de que pueda permitir a cada hombre, alcanzar sus propios fines; esto, mediante un sistema de normas obligatorias y coactivas, impuestas por una autoridad legítimamente establecida, que sirvan para garantizar el respeto a la vida, a la libertad en todos los sentidos, a un trato de igualdad de todos y cada uno de los individuos que integran un grupo social.

⁹ Diccionario Jurídico Espasa Calpe, S.A., Madrid, 2003, p. 524

¹⁰ VILLORO TORANZO, Miguel, *op. cit.*, pp. 5 y 6

De acuerdo a lo expuesto con antelación, podemos resaltar que el Derecho es creado por los hombres, que aquél es dirigido a estos últimos y que ese Derecho es imprescindible en la vida y relaciones de los integrantes de un conglomerado de aquellos. Es decir, que el Derecho, sino esta dirigido a los hombres o sino aportara algún beneficio, simplemente no tendría razón de su existencia o bien sólo representaría, en mayor o menor medida, algo significativo para unos cuantos.

Podemos concluir diciendo, que la idea del Derecho, puede ser explicada de distinta forma, dependiendo de una diversidad de circunstancias relacionadas con la óptica, época, interés, grado de conocimiento, etc., es decir, de acuerdo a multifactores, tanto endógenos como exógenos que tienen una influencia determinante en quien lo estudia y expresa, pero con un sentido esencial, de acuerdo a lo exteriorizado en este apartado y que consiste en la regulación de la conducta humana.

1.2 DERECHO MUNICIPAL

Por lo que respecta al concepto de Derecho Municipal, la doctrina nos presenta conceptos que provienen de tratadistas tanto nacionales como extranjeros y como es de esperarse, existen variantes en cuanto a los elementos que integran a dichos conceptos, siendo la época, lugar, antecedentes, formas de gobierno, etc., factores importantes de tales diversificaciones.

Derivado de lo anterior, desde sus orígenes hasta nuestros días, el Derecho Municipal ha evolucionado, lo que implica la adquisición de un mayor grado de complejidad e importancia, siendo esto, una razón determinante para la

existencia de conceptos más elaborados y actualizados, acordes a nuestro presente.

Toda vez que el tema central de nuestra tesis, es la importancia que tiene el Municipio en México en sus diversos aspectos, consideramos conveniente utilizar principalmente como referencia, los conceptos que nos da la doctrina mexicana.

Así, tenemos en palabras de la Maestra Teresita Rendón Huerta que “el Derecho Municipal es la disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el Municipio como institución jurídica, de la cual estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, competencia, ser y deber ser”¹¹.

Por su parte, Reynaldo Robles Martínez señala que “el derecho municipal es el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos municipales, entre éstos y otros órganos estatales o bien, con los particulares”¹².

El Doctor Carlos F. Quintana Roldán sostiene que el “Derecho Municipal es: Una rama autónoma del Derecho Público, que tiene por objeto el estudio del Municipio en sus aspectos, políticos, administrativos, fiscales o impositivos; así como de planeación y urbanismo, en cuanto que éstos impliquen procesos y consecuencias jurídicas”¹³.

¹¹ RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, Porrúa, 3ª edición, México, 2005, pp. 9 y 10

¹² ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, Porrúa, Quinta edición, México, 2002, p. 4

¹³ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Derecho Municipal*, 7ª edición, México, Porrúa, 2003. p.123

También encontramos la siguiente definición de Eduardo López Sosa que concreta la idea del Derecho Municipal Mexicano y concuerda con el tema central del presente trabajo, diciendo que es la “Ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del municipio mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia en el desarrollo económico, político y social del país”¹⁴.

De acuerdo a las definiciones expuestas con anterioridad y aquellas de autores mexicanos e inclusive de extranjeros que de alguna manera fueron revisadas, pero que no se incluyeron en este trabajo, podemos terminar este apartado resaltando la importancia que el Derecho Municipal tiene actualmente, no sólo en nuestro país, sino en muchos otros, siendo esto muy evidente, por el hecho de la gran cantidad de obras sobre el tópico en comento, así como el análisis minucioso y detallado de ellas. Esto, como consecuencia de la complejidad que han adquirido las cuestiones municipales y que imposibilita que se sigan estudiando a la luz del Derecho Constitucional o Administrativo, con los cuales la materia municipal tiene una estrecha relación.

En ese sentido, resaltando el grado de complejidad que representa el estudio del Municipio y sus circunstancias, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro de texto sobre Derecho Constitucional Mexicano, en su apartado referente al régimen municipal de las entidades federativas comenta lo siguiente:

“Rebasaría el contenido de esta obra la formulación de un estudio exhaustivo sobre los diferentes tipos de municipio que proporciona la historia jurídico política de múltiples Estados donde se haya adoptado el régimen municipal, pues la temática y la

¹⁴ LOPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Universidad Autónoma del Estado de México 2ª edición, Toluca , Estado de México, 1999, p. 22

problemática respectivas son de tal exhuberancia que constituyen la esfera de análisis e investigación de una rama jurídica muy importante que es el *Derecho Municipal*¹⁵.

Lo anterior, deberá servir más adelante, para reforzar la idea de la autonomía del Derecho Municipal, razón por la cual, su estudio, ya no pertenece de forma exclusiva al Derecho Constitucional y/o al Administrativo, aunque no deja de existir esa conexión necesaria que tiene el Derecho, en su conjunto, como solo uno que es.

1.3 MUNICIPIO

Como se expresó en el apartado anterior, y toda vez, que el tema de este trabajo, se refiere a la Institución Municipal Mexicana, seguiremos tomando en cuenta la doctrina nacional, la cual es abundante y precisa.

Hablar del Municipio, es remontarse a épocas en que probablemente el hombre comenzó a crear sociedades de convivencia o comunidades un tanto complejas, sin embargo, es en la cultura romana, donde se tiene conocimiento que se acuño el término del Municipio.

Dicho lo anterior, por lo que respecta al significado del Municipio, es necesario en primer lugar, escudriñar sobre su sentido etimológico y sobre ello Máximo N. Gámiz Parral dice “La palabra Municipio es de origen romano, del latín *municipium*, con raíces de *muni*, carga, y *civitas*, ciudad: el trabajo de la ciudad”¹⁶.

Por su parte el Maestro Miguel Acosta Romero nos dice en su libro de texto que:

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, p. 908

¹⁶ GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo*, México, p. 335

“Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio, sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibían el nombre de municipia, de munus (carga)”¹⁷.

Casi en el mismo sentido y ampliando un poco la explicación del término Municipio, Reynaldo Robles Martínez, señala lo siguiente:

“Proviene de munus munare que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un munus.....

También se ha querido explicar etimológicamente el término municipio, a través de la voz francesa comune, adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo, mediante las voces Jura comuna, que significan juramento y acción aunada conjunta”¹⁸.

De acuerdo a las citas anteriores y al Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico, podemos inferir que “El vocablo Municipio proviene del latín siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones; el sustantivo munus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre varias acepciones y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas palabras surgió el término latino municipium”¹⁹.

En cuanto a la definición legal de Municipio, tenemos que nuestra Carta Magna, no contiene un concepto en si mismo de aquél, sin embargo, en su artículo 115, señala de manera incipiente e indirecta, que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

¹⁷ ACOSTA ROMERO Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 15ª ed., México, 2002, pp. 772 y 773

¹⁸ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, p. 26

¹⁹ Citado por Carlos Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 1

En el mismo sentido, las Constituciones Políticas de las entidades federativas, así como demás ordenamientos que regulan a los Municipios, como son las Leyes Orgánicas Municipales e inclusive Bandos Municipales -entre otros- prácticamente se dedican a transcribir la idea del Municipio conforme al artículo 115 de la Constitución General de la República, y sólo en algunos casos, tratan de dar una definición un tanto más amplia, pero siempre ciñéndose al máximo texto legal.

Por lo anterior, tenemos que es en la doctrina en donde podemos encontrar definiciones más minuciosas, detalladas y precisas del Municipio, las cuales engloban como se ha expresado anteriormente, diversos aspectos o elementos.

Miguel Acosta Romero nos dice lo siguiente, respecto al Municipio:

“En nuestra opinión, el Municipio es una realidad social regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según veremos en la evolución histórica de esta institución”²⁰.

El Maestro, Ignacio Burgoa Orihuela opina al respecto, que “el Municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado”²¹.

Para Pedro Emiliano Hernández Gaona “El Municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*, Porrúa, 4ª. edición, México, 2003, p. 395

²¹ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 907

fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (entidades federativas)”²².

Por su parte Humberto Oropeza Martínez señala que:

“Desde un punto de vista integrado, podríamos definir que:

El municipio mexicano se ha fundado con prácticas democráticas y es una entidad de nivel básico de gobierno, en el que se ejercita el sufragio popular y el manejo de los asuntos públicos relativos a una demarcación territorial determinada”²³.

Llegando a conceptos del Municipio mas exhaustivos, Reynaldo Robles Martínez nos propone que “El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior”²⁴.

O bien, en el caso de Eduardo López Sosa expresa lo siguiente “El Municipio mexicano es la entidad jurídica, integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno llamado Ayuntamiento”²⁵.

Como podemos darnos cuenta, es de suponerse que desde el momento en que surgió el termino Municipio en la cultura romana hasta nuestros días, a éste se le han agregado o sustraído -según sea el caso- diversos

²² HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, pp. 9 y 10

²³ OROPEZA HERNÁNDEZ, Martínez, *Administración Pública Municipal*, Trillas, México, 2001, p. 21

²⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, p. 31

²⁵ LOPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, p. 35

elementos, como consecuencia del lugar, época y circunstancias especiales en que se ha desarrollado, hasta lograr la complejidad que hoy en día tiene.

Ante tales situaciones y de un somero análisis a los criterios precedentemente aludidos, podemos concluir puntualizando, que la existencia del Municipio requiere de la conjunción de diversos elementos como lo expresan en sus definiciones los autores aquí expuestos, sin embargo, por nuestra parte consideramos que hay tres elementos básicos o imprescindibles como son: la población, el territorio y un gobierno propio, sin los cuales definitivamente el Municipio no podría existir o tener razón de ser.

Los elementos ya señalados, coinciden con los correspondientes a la conformación del Estado según la Teoría de Hans Kelsen, no obstante, es necesario señalar que si bien el Estado y el Municipio no son lo mismo, le otorgan a éste último, un grado trascendental de importancia, muy distinta a una simple agrupación de individuos en donde se descentraliza el gobierno administrativo, como se le ha pretendido considerar.

Sin ser óbice a lo anterior, no podemos soslayar otros elementos que son de suma importancia y que son utilizados por la doctrina con la finalidad de explicar y entender la idea del Municipio, sin embargo, reiteramos que a nuestra consideración, son tres de ellos, los más importantes o fundamentales, tal y como se apuntó en los párrafos precedentes.

1.4 NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del Municipio, podemos señalar en primer lugar, que naturaleza es la “esencia y propiedad característica de cada ser”²⁶, y lo jurídico es lo “que atañe al derecho o se ajusta a él”²⁷.

Dilucidado lo anterior, es necesario distinguir entre la naturaleza del Municipio y la Naturaleza Jurídica del mismo y no confundir uno con el otro.

Lo anterior, por el hecho de que al estudiar la esencia, propiedades y características de la institución estudiada, se puede caer en el error de hablar de manera indistinta de origen, naturaleza y Naturaleza Jurídica del Municipio, que desde nuestro particular punto de vista, no se refieren a lo mismo. Pues si hablamos del origen de la institución estudiada, estaríamos a lo que nos propongan diversas ciencias o disciplinas como la arqueología, historiografía, sociología, teología, psicología o cualquier otra que pudiera o tratara de darnos una explicación sobre como nació o se creó el Municipio. De igual manera, pasaría con la naturaleza del Municipio en un sentido liso y llano, sin embargo, al hablar de Naturaleza Jurídica, la esencia, propiedades y características las habremos de encontrar inmersas en el Derecho; sin que por ello, se dejen de atender las que nos proponen otras disciplinas o ciencias que pueden ayudar a presentarnos un panorama más amplio de nuestra institución.

Dicho lo anterior, creemos que para entender la institución municipal, es necesario en primer lugar, tener claro lo referido anteriormente para evitar confusiones respecto al origen, naturaleza y la Naturaleza Jurídica del Municipio,

²⁶ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

²⁷ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

situaciones que nos pueden llevar a errores u equívocos dentro del estudio y entendimiento de nuestra institución.

En ese orden de ideas, de acuerdo a determinados parámetros, los diversos autores han efectuado variadas clasificaciones sobre las teorías que nos tratan de revelar la Naturaleza Jurídica del Municipio. Relativo a ello, consideramos como una de las más completas, la clasificación propuesta por el Maestro Carlos Quintana, pues toma en cuenta diversas posturas como son:

“a) Escuela sociológica y Jus-naturalista; b) Escuela Legalista o del Derecho Positivo; c) Escuela Histórica o Anglo-Germánica; d) Escuela Economicista; e) Escuela Administrativa; f) Escuela Étnico-Cultural”²⁸.

Señalado lo anterior y sin detenernos en cada una de las clasificaciones antes mencionadas, nos referiremos a la Escuela Legalista o del Derecho Positivo, toda vez, que la institución municipal hoy en día, no puede existir sin que sea reconocida por el derecho y bajo los lineamientos y requisitos que éste establece.

Sirve de apoyo a lo anterior, la opinión del maestro emérito Ignacio Burgoa al señalar que:

“Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio.”

Ahora bien, en primer lugar, consideramos que el Municipio es un ente jurídico y que hoy en día, es con mayor claridad un orden de gobierno o esfera de gobierno, pues a nuestro parecer es el que lo describe con mayor

²⁸ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *op. cit.*, p. 6

exactitud, toda vez, que cuenta con un gobierno propio, resultado de la elección de los habitantes de su demarcación territorial, con facultades y competencias que le permiten gobernar de manera independiente, resolviendo los problemas que existen dentro de su ámbito competencial, al igual que las entidades federativas y la federación.

De igual forma, existe una postura contrapuesta con mucho auge en épocas pasadas y que sigue siendo utilizada por diversos estudiosos, dicha postura considera al Municipio únicamente como un organismo descentralizado de la Administración Pública, sin embargo, de acuerdo a las consideraciones de varios destacados jurista entre ellos Salvador Valencia Carmona “en la época actual es esta una tesis superada, pues nuestro constitucionalismo visualiza hoy a la institución municipal como una verdadera instancia de gobierno, dotada de una esfera de atribuciones y actividades que le son propias, más que como un ente descentralizado del Estado mexicano.”²⁹

A mayor abundamiento, Reynaldo Robles Martínez nos dice que:

“El Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los municipios.³⁰

Asimismo, en consideración de Teresita Rendón Huerta “se despeja toda duda y confusión, si se parte de la base de que es el Municipio un orden de gobierno. Efectivamente es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un orden de gobierno. Así, de acuerdo

²⁹ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 2003 p. 155

³⁰ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 36 y 37.

con la Constitución se reconocen tres entes -Federación, Entidades Federativas y Municipios-, que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas, pero no opuestas.”³¹

No conformes con los criterios antes aludidos, tenemos que la gran variedad de leyes, reglamentos y demás ordenamientos que señalan las competencias o atribuciones de cada una de los órdenes o esferas de gobierno, reconocen con esa Naturaleza Jurídica al Municipio.

1.5 CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Quizás, uno de los temas más polémicos y difíciles de tratar sobre las cuestiones municipales, es precisamente el que se refiere a su Autonomía, pues existe una gran variedad de opiniones al respecto, las cuales pueden contener similitudes, puntos de vista parcialmente iguales o totalmente opuestos.

Asimismo, se habla de Autonomía territorial, legislativa, administrativa, financiera, política, hacendaria, etc.

Ante tales hechos tan discutidos, por nuestra parte, únicamente trataremos de exponer fugazmente el sentido de la Autonomía con respecto al Municipio y al Derecho Municipal.

Primeramente, por cuanto hace al sentido etimológico sobre la Autonomía, nos dice María Inés Aragón Salcido, lo siguiente:

³¹ RENDÓN HUERTA, Teresita, *op. cit.*, p. 138

“Esta palabra proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: *autós* , que significa propio: y *nómos*, que significa ley; es decir, autonomía es la posibilidad de darse su propia ley.”³²

Por otro lado y principalmente, para referirnos a la Autonomía Municipal, la Enciclopedia Electrónica Encarta, nos dice, que la Autonomía es la “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.”³³

Asimismo, la Enciclopedia señalada con antelación, en su segunda acepción nos dice que la Autonomía es la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.”³⁴

A mayor abundamiento y refiriéndose a la Autonomía Municipal, José Barragán sostiene que “La autonomía significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.”³⁵

Pese a lo anterior, nuestro máximo orden normativo, no establece en su artículo 115 que nuestros Municipios sean autónomos, por lo que al respecto - nos dice el Doctor Carlos Quintana- que la Constitución Mexicana, “...en su texto jamás utiliza el término de “autonomía”, sin embargo, habla del “Municipio Libre”,

³²ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *Autonomía Política: La Función Legislativa del Ayuntamiento en México, dentro de Federalismo y regionalismo* (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. José María Serna de la Garza Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2002, p. 598

³³ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

³⁴ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

³⁵ Citado por ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *op. cit.*, p. 596

que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye el concepto de autonomía.”³⁶

Tal aseveración podría fundamentarse en diversos hechos históricos que serán abordados más adelante, sin embargo, el reconocimiento de la libertad municipal a nivel constitucional no se pudo concretar, lo cual se puede corroborar, en un pasaje histórico legislativo muy importante, como lo fue, el que se refirió al dictamen elaborado por los diputados pertenecientes al constituyente de 1916-1917, en relación con la propuesta de reformas a la Constitución de 1857, el cual “se caracterizaba al municipio como “libre” para todos los efectos que la expresión pudiera significar comenzando por prohibir autoridad intermedia alguna -libertad o autonomía política- entre el ayuntamiento y la autoridad estatal; se atendía a su hacienda, asegurándole sus ingresos -libertad o autonomía económica-; se le reconocía personalidad jurídica -libertad o autonomía jurídica-; y se le reconocía a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como instancia recurrente para el caso de conflicto entre las autoridades estatales y la organización municipal. Sin embargo, el texto por la Comisión no fue aprobado, quedando los municipios limitados en lo que toca a la formación de su hacienda, pues se dispuso que ésta se formara de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados.”³⁷

Conforme a lo aludido, la libertad municipal, había sido equiparada a la Autonomía municipal.

Dicho lo anterior, y teniendo como base las ideas, planes y programas surgidos de la revolución, conforme a lo que pretendió el constituyente, podemos señalar que, “la libertad municipal puede desglosarse en dos elementos esenciales, a partir de sus reivindicaciones: establecer las bases institucionales del autogobierno municipal y el reconocimiento de su autonomía. El primero, como

³⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 194 y 195

³⁷ ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *op. cit.*, p. 602.

reivindicación de las aspiraciones democráticas de los pueblos y sociedades municipales; el segundo, como base para delimitar en entorno institucional propio del gobierno municipal.”³⁸

En esa tesitura, consideramos que el termino “municipio libre” ha pretendido entrañar la Autonomía municipal, aunque de acuerdo a los hechos históricos y los de mayor actualidad, es difícil suponer que aún en nuestros días, el Municipio mexicano se encuentre dotado de una Autonomía plena, pues por una parte encontramos que nuestros municipios, tienen un gobierno propio e inclusive normas propias como son Reglamentos Municipales, el Bando de Policía y Buen Gobierno, etc.,³⁹ además de que manejan su hacienda. Pero por otra parte, sabemos que las principales leyes en materia municipal, son expedidas por las legislaturas de las entidades federativas, a las cuales el Municipio se encuentra frecuentemente subordinado y que son base fundamental de las estructuras municipales.

Al respecto y planteándose interrogantes sobre la libertad municipal, José de Jesús Covarrubias Dueñas, nos dice:

“Al municipio se le ubica sólo como un órgano básico para la descentralización administrativa por territorio de manera juris-prudencial, pero también se le considera como la célula político-administrativa base de los entes Federados.

Sin embargo: ¿El ideal de la Constitución de 1917, en materia Municipal se ha logrado?, o , ¿De que manera ha avanzado en la consecución del constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo? Creo que este ideal, aún no se

³⁸ RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS, *Bases Para Una Reforma Constitucional En Materia Municipal*, México, Soluciones Gráficas Lithomat, S.A. de C. V., p. 7

³⁹ Que si bien es cierto, se derivan de una facultad reglamentaria que pertenece formalmente a una función administrativa, no menos cierto es que es materialmente legislativa, lo cual acerca más a los municipios a la producción de una legislación propia.

ha logrado ni las expectativas del pueblo mexicano al plasmar sus demandas en una Constitución, por diversas causas, entre ellas:

HISTÓRICAS.....

POLÍTICAS....

ECONÓMICAS.....

SOCIALES.....⁴⁰

Ahora bien, nosotros nos preguntamos, ¿por qué en las reformas efectuadas al artículo 115 constitucional, no se ha sustituido aún, el término “municipio libre” por el de “municipio autónomo”?, que de acuerdo a lo estudiado, pueden significar lo mismo, sin embargo, el hecho es que sin esa y otras modificaciones que implican mucho de fondo, se sigue frenando la Autonomía municipal, pues de alguna manera se les sigue considerando como una forma de descentralización del gobierno, lo cual ya no corresponde a la exacta realidad.

Aún más, desde el punto de vista psicológico, resultaría más impactante, que se expresara en nuestra Carta Magna la Autonomía municipal, consiguiendo con ello, el convencimiento de que nuestros municipios pueden manejarse libremente como prácticamente lo vienen haciendo hoy en día. Obviamente respetando el pacto federal y la distribución de competencias entre cada nivel de gobierno.

Toda vez, que nuestra breve exposición respecto a la Autonomía municipal, no pretende agotar el tema, sino únicamente formular una sencilla opinión, podemos decir por nuestra cuenta que la Autonomía municipal, no ha

⁴⁰ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La Autonomía Municipal en México*, Porrúa, 1ª. edición, México, 1998, pp. 63 y 64

terminado de consolidarse, toda vez, que existen circunstancias que repercuten en la pretendida Autonomía municipal hasta nuestros días.

Como se ha expresado, algunos de los aspectos, que consideramos que rezagan el otorgamiento de la Autonomía municipal, son entre otras cosas las de carácter legislativo y financiero, aunque existe una facultad reglamentaria y la posibilidad de manejar recursos económicos, pero en forma restringida.

Otros aspectos importantes que sería necesario llevar a cabo, para lograr una plena Autonomía municipal, son el fomento a la participación política, por parte de los integrantes de un Municipio, lo que implica no solo votar en las elecciones. Es decir, tomar participación en todo momento, toda vez, que el poco interés por la materia, ocasiona que se deje la solución de conflictos o asuntos de interés general a unos cuantos, sobre todo, por el hecho tan notorio que nos señala al Municipio, como la sociedad política primordial, el primer sitio en que se da la democracia, la forma más cercana de gobierno a la población.

En segundo lugar, se requiere de verdaderos servidores públicos, con vocación y conocimientos. Esto, debido a que los miembros de un Ayuntamiento Municipal, suelen desconocer las cuestiones municipales y no cuentan en muchas ocasiones con la capacidad y el conocimiento -por lo menos básico- relacionado al cargo que desempeñan, y aún más, no cuentan con una mínima noción de la institución municipal, lo que implica que buena parte de los municipios se encuentren sumidos en la miseria y en condiciones deplorables, razón por la cual los gobiernos municipales e inclusive el mismo Municipio como un todo, son vistos o juzgados con bastante frecuencia, de ignorantes y mediocres.

Al respecto José de Jesús Covarrubias Dueñas señala que “el Municipio mexicano aún tiene mucho que pulirse como institución, a través de los

mexicanos, quienes todavía debemos educarnos más cívicamente.”⁴¹ En la medida, en que también se cuente con el conocimiento mínimo en la materia, estaremos más cercanos a una Autonomía real.

Aunado a las ideas anteriores, sabemos que nuestra estructura político-social, económica y cultural necesita irse adaptando constantemente a los diversos cambios que se presentan en el contexto mundial, como lo es la globalización y mundialización, para ello, es necesario que los municipios del Estado mexicano sean verdaderamente eficientes y autónomos. Pues de acuerdo a Fernando Valenzuela Pernas:

“El proceso de globalización económica obliga a todo el mundo a ser eficiente, por que quien no lo es rezaga o hace rezagarse a los demás.

Esto último tiene especial significado cuando se trata del gobierno.

De las tres instancias de gobierno mexicano, es el municipio el que menos se ha modernizado en materia administrativa”⁴²

Sabemos que las transiciones económicas, políticas y sociales no son sencillas, sin embargo, son fundamentales ante los retos que nos presenta el panorama mundial, razón de más, para que la Autonomía entre otras cuestiones del Municipio, sean consideradas de manera profunda, en un tendencia muy actual, como lo es la Reforma del Estado.

Sobre ello, José Rodolfo Arturo Vega Hernández, nos dice que:

⁴¹ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *op. cit.*, p. 119

⁴² VALENZUELA PERNAZ, Fernando, *El Municipio ante la Globalización,, dentro de Federalismo y regionalismo* (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. José María Serna de la Garza Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, p. 674

“La autonomía municipal, constitucionalmente establecida y reconocida, constituye un tema *sine qua non* para poder hablar con propiedad de una reforma de fondo que trascienda a nivel constitucional en el municipio.”⁴³

Consiguientemente opina:

“En mi criterio, debe considerarse como punto de partida la necesidad de precisar, detallar y aclarar las facultades y atribuciones constitucionales de los municipios, lo que permitirá, desde otra perspectiva, limitar y frenar abusos y excesos originados directa e indirectamente por los ejecutivos federales y estatales.”⁴⁴

Al respecto sabemos que con fecha del 13 de abril de 2007, se publicó la Ley para la Reforma del Estado, donde se señalan de manera enunciativa, más no limitativa los temas que deberán ser tratados, en donde consideramos se debe de incluir los concernientes a los municipios.

Sobre esto, consideramos oportunos aquellos foros, que impulsan a que el municipio sea tomado en cuenta de manera primordial, en dicha Reforma del Estado.

Por nuestra parte, creemos en la Autonomía, que efectivamente debería ya de ser reconocida, para nuestros municipios a nivel constitucional, pues es indudable que éstos conocen y tiene que resolver de manera inmediata los problemas de la comunidad, toda vez, que son la célula primordial de gobierno, la cual funcionando de manera correcta, crea entidades federativas fuertes y por lo tanto contribuyen al perfecto funcionamiento de nuestro Estado Federal.

⁴³ VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo, *Revista: Justicia y Sociedad*, Artículo “El Municipio en la Reforma del Estado”, Editorial Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, Volumen 59, México, 2004, p. 344

⁴⁴ *Ibidem*, p. 339

Como punto final, es necesario hablar dentro de este rubro, acerca de la Autonomía del Derecho Municipal.

Así, tenemos que se ha cuestionado bastante, si el Derecho Municipal como una ciencia que estudia, analiza y propone solución a los diversos problemas municipales, goza de Autonomía, y es por ello que se han tenido que dedicar bastantes apartados, respecto a este tema, en los cuales podemos encontrar -como es de esperarse- diversas opiniones.

En ese sentido, en cuanto al Derecho Municipal, se habla de que cuenta con Autonomía científica y didáctica, sin que por ello, dejen de existir opiniones en contrario que le nieguen tales atributos y consideren que el Derecho Municipal carece de científicidad o que la Autonomía didáctica no es tal, por lo que el estudio del municipio se debe realizar a la luz del Derecho Administrativo o bien a la del Derecho Constitucional principalmente, sin embargo, la dinámica social a propiciado la complejidad de las instituciones gubernamentales, como consecuencia de mayores necesidades de atención y solución de problemas de manera más inmediata hacia las comunidades y por ende a cada individuo, lo cual implica, que el estudio, análisis de instituciones, problemática, solución y conocimientos concernientes a las cuestiones municipales, ahora se encuentren comprendidos dentro del Derecho Municipal.

Por lo anterior, consideramos que el Derecho Municipal, si tiene Autonomía, aunque como ya se ha señalado, sigue teniendo una estrecha e ineludible complementariedad con las demás ramas del derecho.⁴⁵

⁴⁵ *Cf vid. supra.*, en este mismo trabajo lo comentado por el maestro Ignacio Burgoa Orihuela respecto a la complejidad del Derecho Municipal, p. 7

1.6 ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad es una “Colectividad considerada como unidad. Especialmente, cualquier corporación, compañía, institución, etc., tomada como persona jurídica.”⁴⁶

Federativo o federativa, “Se dice del sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un Gobierno central.”⁴⁷

De acuerdo a las definiciones dadas, es obligatorio dejar en claro que Entidad Federativa o estado miembro son utilizados como sinónimos, tanto en nuestro máximo ordenamiento, como en la doctrina.

Ahora bien, nuestra Constitución Federal, no establece un artículo exclusivo para definir a las entidades federativas o estados miembros, sin embargo, en el Título Segundo, Capítulo I, denominado De la Soberanía y de la Forma de Gobierno, artículo 40 establece que el pueblo mexicano de manera voluntaria se constituye en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

De igual manera, el artículo 115 del texto legal previamente citado, termina de esclarecernos la conformación de los estados o entidades federativas señalándonos lo siguiente:

⁴⁶ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

⁴⁷ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

“**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:...”⁴⁸

De las transcripciones anteriores, podemos entender que las Entidades Federativas son Estados libres y soberanos interiormente, unidos mediante un pacto federal, regulado por un ordenamiento superior al de cada miembro. Además de contar en su régimen interior con un gobierno republicano, representativo y popular, teniendo al Municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

En esa tesitura, desde la perspectiva legal, nos dice el maestro Enrique Sánchez Bringas que “Los estados integrantes del Estado federal son personas jurídicas reconocidas y reguladas por la Constitución; ...”⁴⁹

Con mayor amplitud, Ignacio Burgoa sostiene que “los Estados son entidades con *personalidad jurídica* que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los estados tiene la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente, los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta.”⁵⁰

⁴⁸ *Ibidem*, p. 64

⁴⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Quinta edición, Porrúa, México, 2000, p. 549

⁵⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 897

De los artículos citados en párrafos precedentes, se han desprendido acaloradas discusiones e interpretaciones, en cuanto a la subordinación del Municipio hacia las Entidades Federativas -tópico que se tocó someramente en el apartado anterior- y al mismo tiempo, la relación entre las competencias de cada una de estas esferas o niveles de gobierno.

En ese mismo sentido se habla de la contraposición de competencias entre los municipios y el Estado, lo cual también es aplicado entre los municipios y las Entidades Federativas; Jacinto Faya Viesca nos dice que "...toda ampliación o reducción de las competencias municipales amplía o reduce en la misma medida las competencias del Estado del cual de alguna manera políticamente depende y queda sujeto."⁵¹

Sin embargo, al realizar un análisis sobre las competencias de estos ordenes de gobierno, el mismo Jacinto Faya Viesca nos dice que "En el fondo, se trata de una falsa antinomia, pues en esencia el Estado no lucha contra el Municipio ni éste contra aquél. El punto central de este conflicto está, por una parte. En delimitar y aclarar los diversos ámbitos competenciales, pero fundamentalmente, en encontrar la fórmula del equilibrio del Poder entre estos dos órganos."⁵²

Visto lo anterior, debemos entender que existe una complementariedad entre el Estado, Entidades Federativas y el Municipio, puesto que no pueden llevar a cabo sus funciones íntegramente y satisfactoriamente, sin la colaboración de todos, dada la situación tan compleja que implica gobernar a un país tan grande en todos los sentidos, como el nuestro.

⁵¹ FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, Porrúa, México, 1998, p. 219

⁵² *Ibidem*. p. 221

En ese orden de ideas, las Entidades Federativas o estados miembros de la federación, juegan un papel muy importante en relación con los municipios, pues existe un vínculo muy estrecho entre ellos, lo que no implica necesariamente la subordinación de uno hacia el otro, sino la conjunción de fuerzas, pues es de suponerse que deben perseguir un mismo fin; traducido en el bienestar de la población que se encuentra dentro de su demarcación territorial, para que a su vez, se realice el fortalecimiento del Estado Federal.

No obstante lo anterior, encontramos en la realidad de nuestro país, que hace falta un cambio radical en la conciencia de los políticos mexicanos, pues es algo bien conocido por todos, el hecho de que el Gobernador de una entidad federativa pertenezca a un partido distinto al del Presidente de algún o algunos municipios, actuando cada uno por su lado y de acuerdo a sus intereses partidistas, cuando deberían de trabajar en colaboración, por una Entidad Federativa, y por ende, de una nación.

1.7 FEDERACIÓN

Sin duda, otro tema importante y de gran trascendencia, es la Federación, toda vez, que dicho termino se refiere a la forma de organización de un Estado, y como tal, es de relevancia tratarlo, sobre todo por la relación que tiene con la institución municipal.

Según Barragán Barragán, “Las voces de federal, federalismo, federación, confederación, tienen su origen en la palabra latina foedus o fidus, que significa alianza, pacto de alianza, fidelidad.”⁵³

⁵³ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Principios Sobre el Federalismo Mexicano:1824*, Editado por el Departamento del Distrito Federal, México, 1984, p. 8

El diccionario enciclopédico océano señala que la Federación es un “organismo, entidad o estado formado a partir de otros preexistentes, que mantiene ciertas formas de autonomía. Estado Federal.”⁵⁴

Ricardo Soto Pérez, no dice respecto al termino de referencia que “La federación supone la existencia previa de varias entidades políticas independientes que de común acuerdo han resuelto unirse mediante un compromiso indisoluble para formar un nuevo Estado, más grande en su territorio, en su población y en sus recursos, y distinto de los Estados miembros.”⁵⁵

Expuesto lo anterior, es necesario señalar que al referirnos a la Federación, estaremos hablando técnicamente de un Sistema o Régimen Federal, pues de acuerdo a los conceptos trascritos con anterioridad; la Federación se refiere a la forma de organización u orden de un Estado.

Asimismo, dicho Sistema o Régimen, puede ser adoptado -como se verá más adelante- por el Estado o conjunto de entidades (también llamados estados) independientes que así lo deseen. Esto como resultado de un pacto de alianza.

Ahora bien, se le llama federalismo a la corriente ideológica, que trata o implanta el sistema o régimen federal, sin embargo, es imprescindible dar un concepto de federalismo por el hecho de estar indefectiblemente ligado al de Federación; y al respecto el Diccionario del Maestro Ignacio Burgoa nos señala:

⁵⁴ *Diccionario Enciclopédico Océano, Danae, S.A.*, 1era edición, España, s/n de pág.

⁵⁵ SOTO PEREZ, Ricardo, *Nociones de Derecho Positivo*, Esfinge, Décimo Novena edición, México, 1991, p. 70

“Federalismo. Corriente política que propugnó en la Historia de México la implantación del régimen federal frente a su adversaria que fue la centralista.”⁵⁶

En el entendido de que la Federación, sistema o régimen federal, entrañan el federalismo, podemos exponer lo siguiente:

A través de la historia, se ha tratado de definir el sistema federal, por parte de grandes estadistas como son Montesquieu, Madison, Hamilton, Meyer, Gierke y muchos otros, sin embargo en algunos casos solo se dan características o se menciona diferencias entre un Estado unitario, Confederación y Estado federal.

En ese sentido, podemos darnos cuenta que lo concerniente a la Federación, merece un estudio profundo, que implicaría otro u otros trabajos de tesis, por lo que una vez sintetizado a grandes rasgos lo que implica una federación, nos concretaremos a exponer brevemente el proceso de implantación de la Federación en nuestro país, para que en un capítulo posterior señalemos la importancia que tiene para con los Municipios.

Dicho lo anterior tenemos que para José María Luis Mora, “el sistema federal es aquel en que se hallan reunidos varios gobiernos independientes en el ejercicio de ciertas funciones de la soberanía y dependientes de uno general.”⁵⁷

William H. Riker define al sistema federal o federalismo como “una organización política en la que las actividades del gobierno están divididas entre

⁵⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, México, p. 169

⁵⁷ Citado por GAMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo*, p. 55

los gobiernos regionales y el gobierno central de modo que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales.”⁵⁸

Una vez asentado lo anterior podemos partir del origen del Sistema o Régimen Federal, teniendo como tipo y modelo, el sistema federal norteamericano. El cual a decir de Ricardo Soto Pérez, nació:

“con la finalidad de unificar las trece colonias que acababan de emanciparse en 1776, para hacer frente al poderío de Inglaterra.”⁵⁹

Ahondando sobre lo anterior, el maestro Burgoa comenta que “Al lograr su emancipación, las colonias se convirtieron en “Estados libres y soberanos”. Libres, porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio que los unía con la metrópoli; y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de la que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en la plena capacidad de autodeterminarse, de decidir sus propios destinos trasgrediendo inclusive aquellas exiguas restricciones que demarcaban la amplia órbita en que ejercieron su gobierno interior como colonias.”⁶⁰

En cuanto a nuestro país, el proceso de federalismo se dio a la inversa del de Estados Unidos de Norteamérica, en un fenómeno denominado centrífugo mientras que en el caso del país vecino se conoce como centrípeto.

Para entender lo anterior, transcribiremos lo que, nos dice Ricardo Soto Pérez, con respecto a la implantación de tan comentado sistema, en Estados Unidos de Norteamérica y en México.

⁵⁸ Citado por CARBONELL José, *Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo en México. Cerrando el Círculo, dentro de Federalismo y regionalismo* (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.. José María Serna de la Garza Coordinador, *op. cit.*, pp. 23 y 24

⁵⁹ SOTO PEREZ, Ricardo, *op. cit.*, p. 70

⁶⁰ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, (*Derecho Constitucional*), *op. cit.*, p. 408

“Mientras en Norteamérica nació el Estado federal como una necesidad de orden práctico (la de asegurar su independencia), en México se imitó dicha forma de organización política por la seducción que debe de haber producido en los constituyentes de la época el éxito y desarrollo alcanzados por Estados Unidos en tan breve plazo

En Norteamérica, varios Estados se unieron para formar uno; en México, un gran Estado se fraccionó para formar varios.”⁶¹

Respecto a las condiciones que se dieron en el proceso de instauración federal en la Nueva España, el mismo Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

“Las colonias españolas de América, y específicamente la Nueva España, no gozaron de autonomía en lo que a su régimen interior respecta. Sus órganos de gobierno eran designados por la metrópoli y, concretamente, por el rey, en quien se centralizaban las tres funciones estatales. Como supremo legislador, el monarca español expedía los ordenamientos orgánicos y funcionales de las colonias, concentrando en su persona, además los poderes judicial y administrativo, que eran ejercidos en su nombre por funcionarios o cuerpos colegiados que el mismo designaba. Es más el Consejo de Indias, que era un organismo eminentemente consultivo, se abocaba al conocimiento de las cuestiones atañaderas a las colonias fungiendo algunas veces como autoridad judicial superior, emitiendo siempre sus decisiones en representación del rey.”⁶²

De lo antes citado, se desprende, que tomamos como base para la conformación de nuestro país, el Sistema Federal de Estados Unidos de Norteamérica y lo adecuamos a nuestras necesidades, dándole un estilo propio.

En ese sentido, Felipe Tena Ramírez establece que:

⁶¹ SOTO PEREZ, Ricardo,, *op. cit.*, p. 70

⁶² BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, (*Derecho Constitucional*), *op. cit.*, p. 408

“El Federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Lo dicho tiene especial significación para nosotros, que al imitar deliberadamente aquel sistema, le imprimimos nuestros propios rumbos.”⁶³

Sin ser óbice a lo anterior, las bases del movimiento federalista en nuestro país surgieron de la Constitución de Cádiz, en 1812 mediante el establecimiento de diputaciones provinciales, sobre ellas nos dice el Dr. Burgoa que:

“las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias. Su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. De esta manera, las provincias gozaron de una especie de *autarquía* a través de sus diputaciones, de tal manera que éstas concurrían en el Gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados, y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente.”⁶⁴

Existen autores que consideran, que la forma de organización federal, no se presentó después de la conquista española, sino que se estiló en las culturas prehispánicas asentadas en nuestro territorio.

Lejos de determinar si el régimen federal existió o no, anteriormente a la conquista, el hecho es que la instauración del Sistema Federal en nuestro país y su utilidad hasta nuestro días, ha sido un gran acierto, por lo que Faya Viesca asegura que “El régimen federal constituye uno de los elementos esenciales del Estado mexicano, toda vez que pocas instituciones políticas han

⁶³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1963, p. 94

⁶⁴ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, (*Derecho Constitucional*), *op. cit.*, p. 425

tenido más privilegio que el régimen federal, para ser definido como un gran logro histórico de la Nación.”⁶⁵

Ahora bien, por lo que respecta a la implantación como tal, del régimen federal en nuestro país, nos dice Eduardo López Sosa que “México ha vivido durante su vida independiente, salvo dos breves intervalos (la república central 1835 –1846 y la dominación del imperio francés 1863 – 1867) bajo un régimen federal.”⁶⁶

De acuerdo a lo antes señalado, y con la finalidad de entender el surgimiento y proceso federalista en nuestro país, nos dice la directora del Archivo General de la Nación en el año de 1996, Patricia Galeana, lo siguiente:

“Largo ha sido el camino del federalismo en México desde que fray Servando Teresa de Mier recomendara en su célebre discurso de 1823 el federalismo centralizado; es decir, un centralismo que evolucionara hacia el régimen federal. Fray Servando señalaba que la organización de los pueblos en tierra mexicana había tenido el régimen Unitario: desde el imperio mexica hasta el virreinato de la Nueva España y, sobre todo, durante la Nueva España de las reformas borbónicas: la del régimen de intendencias.

Mier temía en esos años, y no sin razón, la posible desintegración del territorio nacional. Es por ello que si bien reconocía las bondades libertarias de un régimen federalista, consideraba que se llegaría a él poco a poco, en un tiempo de maduración del pueblo mexicano.

Otra fue, sin duda, la visión de don Miguel Ramos Arizpe, quien destacaba la importancia de organizar a la nueva nación, que estaba en pleno proceso formativo, en

⁶⁵ FAYA VIESCA, Jacinto. *op. cit.*, p. XI

⁶⁶ LÓPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, p. 195

un régimen federal, por considerarlo el sistema más apropiado, debido a la autonomía que otorgaba a cada entidad del vasto territorio mexicano.”⁶⁷

Posteriormente y ante la necesidad de establecer un México verdaderamente independiente, el sistema federal se terminó de implantar en la constitución de aquellos años. En relación con esto, Ricardo Pérez Soto dice que “El federalismo fue establecido en nuestro país mediante el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, y confirmado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del propio año.”⁶⁸

Asimismo, el ex secretario de gobernación Esteban Moctezuma Barragán, pronunció durante la exposición del Federalismo Mexicano, en el año de 1995 lo siguiente:

“El Federalismo Mexicano no resultó de una propuesta arbitraria. De hecho, una vez ganada la independencia y concluido el fallido episodio imperial, se registró un acontecimiento inédito en la conformación del Congreso Constituyente: muchos de sus diputados eran portadores de un mandato expreso de proponer, como condición *sine qua non* de la nueva Constitución, la adopción del régimen federal. El federalismo fue una herramienta de articulación que impidió que muchos estados iniciaran movimientos secesionistas.

La idea federalista fue un ingrediente esencial de la decisión de construir un México independiente, de crear una nueva comunidad política totalmente distinta de la Nueva España. Nuestro siglo XIX alineó indisolublemente a las fuerzas sociales en lucha, en liberales y conservadores; en federalistas y centralistas. La Constitución de 1857 representó el triunfo del proyecto de modernización liberal de México. Fue una Constitución federalista. Los debates del Constituyente destacan entre las más

⁶⁷ GALEANA, Patricia, *Presentación dentro del catálogo de la exposición documental El Federalismo Mexicano*, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, México, 1996, p.7

⁶⁸ SOTO PEREZ, Ricardo,, *op. cit.*, p. 70

brillantes páginas de la reflexión política y constitucional en América Latina y en el mundo.”⁶⁹

Como resultado del contexto histórico presentado, incluyendo otra de las luchas armadas en nuestro país, como fue la Revolución Mexicana de 1910, trajo consigo más cambios en lo político, económico y social; ante ello el sistema federal es recogido por la Constitución Política Mexicana de 1917, en su artículo 40, el cual establece:

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.⁷⁰

Así las cosas, el régimen federal instaurado en nuestro país, el cual dio origen a nuestra Federación, continúa estando vigente en la estructura de nuestro sistema político, como una de las piezas fundamentales en la conformación del Estado mexicano, con presencia mundial.

⁶⁹ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, palabras pronunciadas durante la inauguración de la exposición El Federalismo mexicano, *dentro del catálogo de la exposición documental El Federalismo Mexicano, op. cit.*, p. 9 y 10.

⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917

CAPITULO SEGUNDO

DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

2.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

Una vez expuestos los conceptos fundamentales que nos permitan delimitar el tema sobre el que versa este trabajo, debemos presentar un breve panorama histórico de la evolución que ha tenido la institución municipal en México y de esa manera poder reconocer en un determinado momento, los aciertos que se han dado dentro de su desarrollo y asimismo identificar aquellas circunstancias que debieran ser modificadas para el mejoramiento de él.

En ese sentido, no debemos soslayar una época fundamental y que en muchos casos es omitida, por considerarse que no tiene correspondencia alguna en nuestra actualidad, nos referimos a la época precolonial, sobre ello el Doctor Lucio Mendieta y Núñez sostiene, con respecto al derecho mexicano lo siguiente:

“Cuando se trata del derecho mexicano, generalmente se omite la época anterior a la Conquista porque se estima que no tiene relación alguna a nuestro actual cuerpo de leyes.¹

Abundando sobre lo anterior, la importancia del estudio y conocimiento de nuestra cultura prehispánica, es por el hecho, de que siempre en cualquier pueblo, sin importar el tiempo, lugar y grado de desarrollo, quedan rastros de su pasado que influye actualmente en la organización, formas de gobierno, costumbres, tradiciones, comportamientos, atuendos, profesiones,

¹ MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, *El Derecho Precolonial*, Sexta edición, Porrúa, México, 1992, p. 25

arquitectura, etc., y que a su vez, proporcionan identidad y distinción ante otros países a nivel mundial. Además de que el hecho de no tomar en cuenta ese pasado histórico, resultaría un desacierto, pues ello es parte fundamental de cualquier estudio y trabajo de investigación.

En esa tesitura, nos sigue diciendo el autor citado previamente que:

“Es un gran error el estudiar el sistema jurídico de un pueblo independientemente de éste, porque el Derecho, según el estado actual de la ciencia, no es otra cosa que una de las expresiones de la cultura de un pueblo determinado; se transforma a la par del pueblo que lo crea, siguiendo fielmente sus contingencias históricas y sociales.”²

Por lo tanto, como primer lugar es necesario referirnos a los pueblos que se encontraban asentados en el continente americano, antes de la llegada de los españoles.

Hablar de los pueblos prehispánicos es una labor harto compleja, debido a la diversidad de estos, sin embargo, como es del conocimiento general, solo algunos de estos pueblos lograron un desarrollo o dominio por encima de otros.

Aunado a lo anterior, el tópico que se refiere a la organización en estas culturas, es de difícil trato, sobre todo si se pretende encontrar en ellas, a la institución municipal.

Lo anterior, por el hecho de que en la doctrina existen posturas divergentes que señalan por una parte, que en la organización de las civilizaciones antiguas se puede encontrar la institución municipal, y por la otra, hay quienes sostienen que no es así.

² *Ibidem*, p. 26

Ante tales circunstancias y por no ser el objeto de este trabajo determinar si efectivamente existió en las culturas antiguas la institución municipal, consideramos importante exponer brevemente la forma de organización de uno de los pueblos más destacados y estudiados de la antigüedad, para una mejor comprensión de la institución estudiada.

Hechas las consideraciones anteriores, tenemos en primer término, por parte de algunos historiadores, que unas de las principales culturas asentadas en el continente americano fueron la inca, maya y la azteca.

Sobre ésta última -considerada cuna de nuestro origen- podemos decir que llegó al valle de México proveniente del mítico país de Aztlán.

De acuerdo a lo que se sabe, después de peregrinar, los aztecas llegaron al lago de Tezcoco en donde encontraron el lugar en el que se cumpliría una de sus profecías, que era encontrar un águila posada sobre un nopal con una serpiente apresada en sus garras.

Nos dice Clemente Salazar Colín al respecto lo siguiente:

“A finales del siglo XV y principios del siglo XVI, las tierras del continente americano se encontraban pobladas por múltiples tribus con culturas diversas. Siglos atrás, en las regiones del centro de América había florecido la cultura maya, cuyo esplendor dejó monumentales construcciones. Al sur del continente la cultura de los incas aun conserva su vigor y riqueza.

Sin embargo, la civilización y cultura dominante en la meseta central de las tierras bajas del norte de América era la conocida como mexica o azteca, cuya capital, Tenochtitlán, fue la ciudad más importante de toda la región. Afirman varios historiadores que su fundación data aproximadamente del año 1325, en una isleta del

lago de Texcoco, en donde, de acuerdo a la leyenda, encontraron el águila devorando una serpiente.³

Una vez establecidos, la forma de “la organización sociopolítica entre los antiguos mexicanos descansaba en el clan y en la tribu. En la ciudad de México-Tenochtitlán, la fundación de la urbe o recinto extendió la ciudad, dividiéndose en barrios o calpullis. La ciudad, en forma de un cuadro, tenía tres kilómetros por lado, contaba con canales y calles y su población era de unas cien mil personas.”⁴

Debido a su forma tan efectiva de organización e incluso tan sanguinaria de proceder -señalada por diversos historiadores-, los aztecas iniciaron un periodo de poder y grandeza, mediante la conformación de una triple alianza, integrada por *Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba (o Tlacopan)*. Ante tales hechos, se ha considerado a este señorío como un verdadero Estado.

Al respecto, la obra de la Gran Historia de México nos dice que, “Las estructuras políticas fueron de tipo estatal, aun cuando en algunos casos las había más sencillas. Como pudieran ser los señoríos o cacicazgos.”⁵

En ese sentido, podemos suponer que la organización de este pueblo se encontraba muy bien estructurada, y por lo tanto, era compleja.

Partiendo de la idea de que la cultura azteca representaba estructuralmente un Estado (o bien cuando menos se le asemejaba), éste a su vez

³ SALAZAR COLÍN, Clemente, *Régimen Jurídico Municipal en México*, Coordinador Jorge Fernández Ruiz, Porrúa, México, 2002, p. 9

⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, *El Municipio y su Evolución Institucional*, Fomun, 1era. edición, México 1981, p. 109

⁵ *Gran Historia de México, El mundo prehispánico*, Tomo I, 1er edición, Editorial Planeta, México 2001, p. 39

se encontraba compuesto por una forma de división básica llamada calpulli y que ha sido considerado como el antecedente del Municipio mexicano.

Sobre la estructura y forma de organización del calpulli, el Instituto Nacional del Federalismo para el desarrollo Municipal (INAFED), en su página web, nos proporciona la siguiente información:

Los Mexicas tenían como división geográfica, el calpulli, el cual era la base de toda organización política, social y hasta jurídica en aquél tiempo.

“El gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

El **calpulli** era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Organización del **calpulli**:

- a) El **tecuhтли**, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los **tequitlatos**, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los **calpizques**, recaudaban los tributos.
- d) Los **tlacuilos**, eran los cronistas de la época.
- e) **Sacerdotes y médicos hechiceros**, estaban al cuidado del calpulli.”⁶

Además, se ha dicho que el calpulli era el titular de la tierra laborable, misma que se entregaba para su explotación a las familias y tenían un tribunal en el cual se resolvían todos los conflictos internos y cuando no se podían resolver en

⁶ http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2

este tribunal pasaban a otra instancia y luego a otra, además de estos tribunales había otros que resolvían problemas entre guerreros, comerciantes y cortesanos.

Debido a esa complejidad que mostraba la organización azteca basándose en el calpulli, se le ha querido identificar con la institución estudiada, es por ello que Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, en su libro *Elementos jurídico-históricos del Municipio en México* nos dicen que :

“Es importante resaltar la importancia que tuvieron los calpullis en la organización del imperio mexicana, para establecer los rasgos que los asemejan al municipio moderno. Los calpullis realizaban múltiples funciones de carácter económico, político, social y religioso, que sólo pueden darse en sociedades con un alto grado de desarrollo”⁷

Hablando de manera más clara respecto al calpulli como un Municipio, el destacado autor Moisés Ochoa Campos, señala que “En síntesis, las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados. En el seno de la ciudad, el Municipio político hacia su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases y dentro del área de interinfluencias de una organización estatal.”⁸

Por su parte el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, si bien difiere de la existencia de los Municipios naturales estudiados por Moisés Ochoa Campos, por otro lado reconoce a los calpullis como verdaderos municipios, estableciendo que:

“En efecto, los calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común del que derivan los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los calpullis parte de un todo, que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que

⁷ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos Jurídico –Históricos del Municipio en México*, UNAM, 1era. edición, México, 1979, pp. 27 y 28.

⁸ OCHOA CAMPOS Moisés, *La Reforma Municipal*, Porrúa, Cuarta edición, México, 1985, p. 50.

concomitantemente lo estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica. El gobierno concejil de los calpullis, además, designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueron verdaderos municipios por haber conjuntado en su implicación todos y cada uno de los elementos que caracterizan al concepto respectivo.”⁹

Por otro lado existen las opiniones que niegan la existencia del Municipio prehispánico, como el caso de la maestra, Teresita Rendón Huerta al decirnos que “las características y funciones del calpulli llevan a la conclusión que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio, sin embargo, en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero jamás podría ser equiparada esa noción, a lo que en sentido estricto conocemos hoy en día, como institución municipal.”¹⁰

Casi en el mismo sentido el maestro Carlos Quintana Roldán establece lo siguiente:

“A nuestro juicio, el Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y de la religión.”¹¹

Visto lo anterior y toda vez que no es menester de este trabajo determinar la existencia del municipio en el calpulli azteca, pues ello implicaría una investigación más delimitada y ardua del tema, únicamente podemos expresar que de alguna manera, los municipios actuales reúnen características heredadas de

⁹ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, (*Derecho Constitucional*), *op. cit.*, pp. 910 y 911

¹⁰ RENDÓN HUERTA, Teresita, *op. cit.*, p. 94

¹¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *op. cit.*, p. 47

los calpullis aztecas, convirtiendo a la institución en algo muy propio de nuestro país.

De igual manera es necesario hacer hincapié, en el hecho de que el pasado histórico de nuestro país es determinante en la conformación de la corporación municipal actual, tal y como lo reconoce el Dr. Carlos Quintana, al apuntar respecto a la herencia del calpulli lo siguiente:

“no obstante lo anterior, no podemos dejar de reconocer que esta organización ha tenido influencia muy clara en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido y, en buena medida el propio Municipio, sobre todo el de carácter rural.”¹²

2.2 ÉPOCA COLONIAL

Nuestro pasado histórico resulta demasiado exuberante en sucesos y fechas importantes, razón por la cual es necesario centrarse en los aspectos que nos interesan, para no divagar en la búsqueda de nuestro tema central.

De acuerdo a como se ha venido señalando, el municipio es una institución que ha sido objeto de búsqueda e investigación, encontrándose tal vez sus antecedentes en las culturas más antiguas de la humanidad, sin embargo, hizo su aparición como tal, en la Roma conquistadora y posteriormente alcanzó su apogeo en la Alta Edad Media en los reinos de la península ibérica, para posteriormente ir declinando.

Ahora bien, a pesar de su decadencia en el llamado viejo mundo, dicha institución pasa al continente americano, como resultado de esa necesidad

¹² *Idem.*

del hombre por conseguir grandes triunfos de dominación, riqueza y de gloria que lo llevaron al descubrimiento de nuevas tierras, cobrando en ellas nueva vida y fuerza. Es el caso en que España al terminar la guerra con los moros, apoya la empresa de Colón y con ello se descubre el 12 de octubre de 1492, lo que más tarde se denominó el continente americano. En ese primer viaje de Colón se llevó a cabo la primer fundación y edificación denominada “Fuerte de Navidad”, la cual no era una ciudad sino fortaleza militar que estaba poblada por europeos.

Hallados los nuevos territorios, y toda vez, que los españoles requerían del establecimiento de sus instituciones con la finalidad de legitimar sus acciones y mantener el orden, la institución municipal fue utilizada como instrumento jurídico por medio del cual se organizó a los nuevos pueblos y villas tanto de indígenas como de españoles en el Nuevo Mundo.

Aunado a lo anterior, Juan Rodríguez de Fonseca, considerado como el fundador del Consejo de Indias, persuadió a los Reyes Católicos para que se establecieran como organismos gubernamentales a los municipios y audiencias, en lo que serían las colonias en América.

De tal forma que existieron dos etapas de instauración, una correspondiente a los municipios insulares de los años 1493 a 1519, y la otra perteneciente a los municipios del macizo continental a partir de la fundación de Veracruz en 1519. La primera etapa se dio en las islas caribeñas, al respecto Moisés Ochoa Campos establece lo siguiente y que resulta por demás interesante:

“Ateniéndose a los deseos del soberano, Colón, en su segundo viaje, desembarcada la gente, unos mil quinientos, fundó la primera ciudad insular, que fue La Isabela, en la isla La Española, hoy república Dominicana, el 27 de noviembre de 1493. El lugar de la fundación, fue el Este de la actual Montecristi.

No conocemos en forma legal, el acto que dio origen y existencia de derecho a la primera fundación urbana americana pero, con toda seguridad, Colón fundó La Isabela mediante acta solemne levantada ante escribano y testigos, como después harían todos sus continuadores en tierras del Nuevo mundo. Una vez terminada la ceremonia legal de posesión, se procedió al trazo de la ciudad, que debió hacerse tomando como punto de partida la plaza.

Colón trazo las calles, repartió solares y tierras y parece que al principio no nombró Cabildo, sino que se reservó para sí el gobierno. Sin embargo, en La Isabela se construyó el primer municipio americano, pues tarde o temprano se organizó el gobierno local, ya que en las instrucciones de 1493, se menciona a los regidores, fijando la forma de elección y nombramiento de esos oficiales municipales.”¹³

Como consecuencia de la falta de datos, algunos autores señalan que la fundación del primer municipio ocurrió en Santo Domingo y mas tarde en Cuba, de donde partirían en excursiones de descubrimiento y de conquista, mas españoles.

En efecto, Hernán Cortés fue uno de los que encabezó las expediciones para explorar otras tierras, sobre ello Julián Salazar Medina nos dice lo siguiente:

“Don Diego de Velásquez, como gobernador de Cuba convino con Don Hernán Cortés, quién había fungido como alcalde mayor en Santiago de Cuba, el nombramiento como responsable de la tercera expedición que se encargaría de explorar tierras que estuviese más al occidente, de esta manera en febrero de 1519, parte con rumbo a tierras continentales y para el 22 de abril de 1519, ya estaba fundando el primer ayuntamiento de la América”¹⁴

¹³ OCHOA CAMPOS, Moisés, (*El Municipio y su Evolución Institucional*), *op. cit.*, p. 133

¹⁴ SALAZAR MEDINA, Julián, *Elementos Básicos de la Administración Municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2ª. edición, Toluca Estado de México, 1992, p. 31

Una vez encontradas nuevas tierras, “El municipio se incorpora al proceso histórico de México desde el momento mismo en que arribó Hernán Cortes, quien merced a su formación jurídica y con el ánimo de desembarazarse de Diego Velásquez, teniente Almirante de Cuba, no bien tocó tierra firme formó el primer ayuntamiento con los españoles peninsulares que integraban sus huestes para que éstos, debidamente ayuntados, le dieran título legal a su jefatura.”¹⁵

En ese primer acto realizado por Cortés, se tomó juramento a alcaldes, regidores y cabildos en nombre del Rey, llevándose a cabo la organización de un cuerpo jurídico y político, que dio como resultado la fundación de nuestro primer municipio, constituido en la Villa Rica de la Veracruz, lo cual resulta fundamental en la historia de México.

De igual forma, se estableció el régimen municipal en Tepeaca, Puebla, León,¹⁶ acaeciendo uno de los más significativos en 1524, con la caída de la capital azteca de *Tenochtitlán*, instaurándose ayuntamiento en Coyoacán, sin que se conozca la fecha en que se llevó a cabo, por el hecho de haberse perdido los libros del Cabildo. De tal suerte surgió la Ciudad de México.

Posterior a ello, se trata de organizar y fortalecer los relaciones de los habitantes mediante ciertas disposiciones, en donde “El primer documento importante emanado de las organizaciones municipales son las ordenanzas de 1525, mismas que fueron dictadas por el propio Cortés.”¹⁷ Asimismo “con el

¹⁵ RUIZ MASSIEU, Francisco José, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, Porrúa, 1era. edición, México 1980, p. 21

¹⁶ Otros doctrinarios señalan que después del ayuntamiento de Veracruz, se instauro en segundo lugar el de Coyoacán, sin embargo, consideramos que entre el primero y el segundo transcurrió algún tiempo por la distancia en que se encontraban, lo que implica que en el camino antes de llegar a Tenochtitlán, bien pudieron haberse instaurado otros municipios, razón por la cual, resultan más lógicas las opiniones de Teresita Rendón Huerta y Carlos Quintana Roldán.

¹⁷ SALAZAR MEDINA, Julián, *op. cit.*, p. 32

establecimiento de estas normas se inicia la etapa de la colonización; para esto había que emitir nuevas reglas de organización y de formación de comunidades y no va a ser sino hasta 1573 con el Rey Felipe II, cuando se emiten renovadas ordenanzas, mismas que hacían hincapié en los derechos y obligaciones para aquellos que descubrieran y poblaran ciertas zonas”¹⁸, dichas disposiciones -de acuerdo a diversos teóricos- recibieron el nombre de “*Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias*” o “*Plan Municipal*”.

Ahora bien, con respecto a la organización Colonial, nos dice Sergio Contreras Cruz, que:

“Durante el periodo colonial, el sistema político que rigió en la Nueva España, fue “un sistema central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Real Consejo de Indias” (institución establecida en España que se ocupó de la administración de justicia de las colonias americanas), además de un dispositivo central constituido por le virrey y la audiencia (organismo español residente en la Nueva España, que resolvía todos los asuntos sobre juicios civiles).

Asimismo, existía un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores, y un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales. El México Colonial fue dividido en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la Provincia de Yucatán. Cada reino estaba subdividido en provincias, representadas por alcaldes mayores o corregidores, dependiendo ambos del gobernador del reino.”¹⁹

La implantación de esta nueva organización y orden jurídico, trajo consigo una serie de cambios sistémicos en las poblaciones previamente asentadas en el territorio descubierto. Sobre ello Guadalupe Nava Otero discurre que:

¹⁸ *Ibidem*, p. 33

¹⁹ CONTRERAS CRUZ, Sergio, *Historia, Teoría y Praxis Municipal*, México, 2002, p. 25

“La sustitución del sistema de gobierno indígena local por el español entrañó un cambio esencial: el pueblo señorío o pueblo objeto gobernado por un cacique o señor, se transformaría en el pueblo consejo o pueblo sujeto o persona gobernado por un organismo colectivo emanado de él – el cabildo o ayuntamiento - . Este en la Nueva España tuvo tres etapas definidas a través de su desarrollo histórico: 1) la época de la conquista y primeros años de las colonización; 2) durante la colonia hasta 1786, 3) a partir del establecimiento de las intendencias en 1786.”²⁰

Centrándonos en nuestro objeto de estudio, la organización de los municipios, nos dice Ignacio Burgoa que “se gobernaban por un cuerpo colegiado llamado “*ayuntamiento*” o “*cabildo*” compuesto por alcaldes, regidores y síndicos. Los alcaldes, como ya se ha visto, desempeñaban la función judicial dentro del municipio correspondiente con independencia de su adscripción a dicho cuerpo; a los regidores incumbían las funciones económico-administrativas y el síndico era el representante de la mencionada entidad en los negocios jurídicos en que estaba interesada.”²¹

Diversos autores aducen que la estructura municipal de la Nueva España guardaba gran semejanza con la del municipio español, sin embargo hay opiniones que señalan que el primero carecía de muchas características para ser equiparado al segundo.

Lejos de la polémica anotada anteriormente, lo que parece ser cierto es el hecho de que durante la colonia existieron municipios indígenas y otros de españoles, sin embargo, el cabildo fue el cuerpo gobernante y administrativo en ambos, aunque con rasgos diferentes.

Sirve de soporte a lo anterior la opinión de Nava Otero al afirmar que:

²⁰ NAVA OTERO, Guadalupe, *Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España en 1808*, Secretaría de Educación Pública, 1era. edición, México 1973, p. 20

²¹ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, (*Derecho Constitucional*), *op. cit.*, p. 68

“El cuerpo o corporación que regía y administraba los consejos, bien fuesen ciudades, villas o lugares, se denominaba cabildo y fue distinto en los pueblos de españoles y en los de indígenas.”²²

Efectivamente, coexistieron dos tipos de regímenes municipales, toda vez que mediante cédula real del 6 de agosto de 1555, Carlos V decretó que el sistema jurídico – político en que se organizaran las tierras descubiertas y por descubrir debería de respetar las costumbres, instituciones y territorio de los pueblos indios. Lo que implica la presencia de elementos democráticos en los gobiernos indígenas, aunque durante los primeros años de la Conquista, Cortés nombraba a los funcionarios.

Como principal característica de los cabildos indígenas tenemos las que nos señala José Arturo Rodríguez Obregón y que se transcriben para pronta referencia:

“Independientemente del procedimiento electoral que se siguiera, los cargos debían de recaer en indios, pues no se reconocía autoridad a los españoles, y la elección se llevaba a cabo en presencia del cura.

El gobierno del Municipio indígena se constituía por los siguientes funcionarios:

Uno o dos alcaldes.

Los regidores.

Un escribano

Estos funcionarios, en realidad, eran las antiguas autoridades del *calpulli*, con otros nombres y funciones. Pero tan arraigada estaba la estructura política indígena antigua, que en ocasiones el antiguo nombre perduró y llegó incluso a desplazar a las nuevas designaciones castellanas.”²³

²² *Ibidem*, p. 22

²³ RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas Electorales y Gobiernos Municipales*, FUNDAp, México 2005, pp. 55 y 56

Además de lo anterior, el número de miembros de los ayuntamientos variaba de acuerdo al número de casas, se seguían prácticas y costumbres antiguas, la renovación de los cargos era anual. A pesar de esas subsecuentes prácticas, la imposición de instituciones españolas y la mezcla de pobladores indígenas y españoles, terminó con los cabildos indígenas.

Por su parte los cabildos españoles podían llevar a cabo sus sesiones de manera abierta, los jefes de las expediciones eran electos por sus compañeros o se autonombraban como autoridades y designaban a los demás integrantes, se concedían regidurías a perpetuidad y se vendían los cargos, entre otras características.

Asimismo se ha dicho que surgió el municipio castizo, que era regido mediante las prácticas y costumbres nativas, pero al mismo tiempo por los criollos que buscaban el control de los ayuntamientos, teniendo como primer municipio de este tipo el de Tlaxcala.

Otra figura de notable importancia y que tuvo gran injerencia en los municipios coloniales, la podemos encontrar en los corregidores, sobre estos, nos dice el mismo Doctor Ignacio Burgoa lo siguiente:

“La centralización de las funciones administrativas y judiciales en la Nueva España, cuyo óbice implicaban los ayuntamientos o cabildos de cada villa o ciudad contaba, se registró con la creación de los *corregimientos*, que políticamente eran las porciones territoriales en que ejercían el gobierno unos funcionarios denominados “*corregidores*” o “*alcaldes mayores*” que dependían del virrey. La primera denominación corresponde a la función que se les asignó, consistente en “corregir los abusos”. Actuaban dentro de su jurisdicción como jueces civiles y penales de primera instancia, pudiendo además conocer en grado de apelación de los juicios fallados por los alcaldes ordinarios, los que, según se dijo, integraban el ayuntamiento o cabildo.

Los corregimientos fueron sustituidos por las *intendencias*, aunque al proclamarse la independencia nacional subsista el de Querétaro, que conservó cierta autonomía en la materia judicial civil y criminal. Las intendencias se establecieron mediante las ordenanzas respectivas expedidas por Carlos III el 4 de diciembre de 1786 bajo la inspiración de su “ministro universal” de las Indias, don José Gálvez, marqués de Sonora.”²⁴

De todo lo anterior, podemos inferir que la autonomía de los cabildos era muy limitada, toda vez que sus resoluciones importantes tenían que ser aprobadas por el virrey, a parte de intervenir todo el tiempo en sus deliberaciones y elecciones.

No conforme con lo anterior, había intervención de gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, además como ya se ha expresado, existía la práctica de venta de oficios, que otorgaba al mejor postor los cargos de alcaldes y regidores.

La enajenabilidad de los cargos u oficios servía para sufragar los apremiantes gastos de la corona, pero aunado a ello el hecho de que algunos puestos eran transferidos por herencia, contribuyó a que se crearan verdaderas oligarquías.

Ante tales circunstancias la venta de cargos tuvo que ser legislada, además de que se establecieron garantías y sanciones para aquellos que desempeñaran cargos de naturaleza municipal.

Como era de esperarse, los afectados principalmente eran los indígenas, quienes fueron sometidos en todos los aspectos ante el dominio español, pues dejaron de tener una organización rectora y fija, siendo gobernados

²⁴ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, (*Derecho Constitucional*), *op. cit.*, p. 69

por caciques, principales, gobernadores, alcaldes ordinarios, corregidores y regidores.

Por su parte, los criollos, resultado de la mezcolanza de razas, pudieron acceder a cargos de mayor jerarquía que los indígenas, sin embargo, aún hacia ellos existía discriminación por parte de los españoles, pues no eran considerados españoles y tampoco eran aceptados como mexicanos, razón por la cual el criollo tenía un resentimiento muy marcado, originando que se dejara de considerar español, para sentirse mexicano.

Así las cosas, la imposición de un nuevo ordenamiento jurídico que contrastaba en buena medida con el autóctono, así como con las ideas preconcebidas del mundo, costumbres y religión, daba origen a la constante inequidad, lucha de razas y clases.

Dichos acontecimientos provocaron una honda crisis política en la Nueva España y aunado a ellos, el hecho de que, al haberse usurpado el trono español por José Bonaparte y al haber abdicado de la corona Carlos IV y su hijo Fernando VII, la soberanía automáticamente se había desplazado a favor del pueblo, originando las corrientes ideológicas que propugnaban la independencia, situación manifestada por don Juan Francisco de Azcárate y don Francisco Primo de Verdad.

En síntesis tenemos que la notable distinción de clases, injusticia, discriminación racial y acontecimientos que sucedieron en el viejo mundo, fueron el detonante para que se formaran alianzas entre criollos y nativos, que dieron como resultado la ingente necesidad de liberación del subyugo extranjero y que culminó en el movimiento de Independencia de 1810 encabezado por un criollo. Don Miguel Hidalgo y Costilla y Gallaga.

Por lo que respecta a la hacienda municipal, tenemos que la distribución de producción y regulación de precios en la época, era efectuada por los ayuntamientos a través de los pósitos y las alhóndigas. Y como fuentes de ingresos, los cabildos obtenían recursos para subsistir principalmente de los propios y los arbitrios, consistentes en rentas de alquiler de bienes comunales y derechos de la comunidad, así como de impuestos que se recaudaban por negocios mercantiles y oficios.

2.3 MÉXICO INDEPENDIENTE

La proclamación de la independencia nacional, no supuso que la transición de colonia a país independiente transcurriera de la noche a la mañana, pues es bien conocido que la insurgencia carecía en principio de planes y programas bien definidos, razón por la cual, las instituciones señaladas en el apartado anterior en mayor o menor medida seguían subsistiendo, hasta que paulatinamente se fue estructurando la organización de la nueva patria.

En ese sentido, tenemos que de 1810 a 1821, nuestro país se encontraba estimulado por una corriente insurgente y otra de innovaciones políticas proveniente de España, además el hecho mencionado en el apartado anterior, concerniente a la abdicación de Carlos V y Fernando VII a la corona española en favor de Napoleón mediante los tratados de Bayona en 1808, originó que el pueblo español se levantara en armas contra las tropas francesas y se convocó a las Cortes, promulgándose así la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812 en España y en México el 30 de septiembre del mismo año.

Dicho ordenamiento, a pesar de su efímera vigencia (tres meses en México), sentó las bases del movimiento federalista mediante el establecimiento de diputaciones provinciales.²⁵

Derivado de la Constitución en comento, se elaboró un documento que señalaba las atribuciones de las diputaciones provinciales denominado *Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores*, expedido por las Cortes en junio de 1813.

Además, el documento Constitucional trataba de reestructurar el régimen municipal, reimplantando la autonomía de los municipios, a través de un ayuntamiento en cada pueblo, compuesto por alcaldes, regidores, síndico y procurador, asimismo señalaba que estos deberían de ser presididos por el jefe político. Sobre el origen de este sistema nos dice Clemente Salazar que “fue implantado por Napoleón al crear la institución de las prefecturas, en las cuales el prefecto, como delegado del Poder ejecutivo, administraba el departamento y el subprefecto, como delegado del prefecto, administraba el distrito.”²⁶

El 4 de mayo de 1814, Fernando VII, expidió en Valencia, un decreto mediante el cual se abrogó la Constitución de Cádiz y todas las leyes realizadas por las Cortes. En México la publicación fue realizada por Félix María Calleja el 11 de agosto de 1815, quedando nuevamente restablecido el régimen colonial mediante disposición de la nueva constitución de la monarquía española.

Sin embargo, en marzo de 1820, el mismo Fernando VII restableció la vigencia de la Constitución de Cádiz, - ante la insurrección de Rafael de Riego- y en México dicha tarea fue realizada por el Virrey Apodaca.

²⁵ Cf. *vid. supra*, En el apartado referente a la federación, la explicación del Doctor Ignacio Burgoa, respecto a las diputaciones provinciales.

²⁶ SALAZAR COLÍN, Clemente, *op. cit.*, p. 16

Por lo anterior, tenemos que la Constitución de Cádiz es la que con mayor abundancia trata lo relativo al municipio, además de que sirvió de base para los subsecuentes ordenamientos en la materia, sobre esto Ramón Durán Ruíz considera que “la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada el 19 de marzo de 1812, la cual se compone de 304 artículos integrados en 10 títulos, marca un hito en el Derecho Público Mexicano y constituye la primera fase de la evolución constitucional y política de nuestro país, y por ende del Municipio.”²⁷

Posteriormente el 6 de noviembre de 1813, el Congreso Constituyente denominado de Anáhuac, convocado por Morelos expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, a través del cual se declara el rompimiento de los lazos de dependencia hacia la corona española.

Así las cosas, pasado prácticamente un año, el 22 de octubre de 1814, se promulgó el Decreto para Libertad de la América Mexicana, también conocido como la Constitución de Apatzingán, obra del citado Congreso y en la cual se trato de plasmar el ideario insurgente, donde de alguna manera se siguen directrices, de la ya derogada Constitución de Cádiz, pero a su vez, se pretendió otorgar un Gobierno propio e independiente.

Este nuevo documento jurídico se dice que no tuvo vigencia o bien que si la tuvo fue muy poco, además de que no se refirió de manera específica al municipio, con excepción de su capítulo XVII, el cual disponía que la institución municipal no sufriría cambio alguno.

²⁷ DURÁN RUÍZ, Ramón, *Evolución del Municipio Mexicano*, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2001, p. 35

Documentos importantes como lo fueron “los Sentimientos de la Nación”, el “Plan de Iguala” y “Los Tratados de Córdoba” entre muchos otros, fueron omisos en cuanto a la cuestión municipal, que prácticamente condenaron a la institución estudiada a su desaparición.

Por lo que respecta a la Constitución de 1824, ésta resultó ser un documento jurídico de vital importancia para nuestro país, toda vez que en ella se instauró el régimen federal, no obstante, que dicho ordenamiento no hizo mención expresa alguna, sobre el municipio.

Ante tal despreocupación por la institución, Felipe Tena Ramírez opina que “las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.”²⁸

De lo anterior, se desprende que los ayuntamientos carecían de facultades reglamentarias y por lo tanto se encontraban a merced de la injerencia desmedida de diversos funcionarios administrativos.

Ahora bien, no es sino con la Constitución centralista de 1836, que el municipio resurge del olvido jurídico, pues a diferencia de la Constitución de 1824, la sexta de las Siete Leyes que componían a la primera y que llevaba por título “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos” dedica una especial atención a los ayuntamientos, equivalentes a los partidos en que se dividió el territorio de los departamentos.

Esta Ley, nos dice Sergio Contreras Cruz “consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente

²⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 149

electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegará a 4,000 habitantes y en los pueblos de más 8,000, que la República quedaría dividida en departamentos, distritos, partidos y municipios. En cuanto al régimen interior de la institución municipal, éste quedó supeditado a los gobernadores y asambleas departamentales.”²⁹

Sobre las atribuciones municipales reconocidas en la Constitución de 1836, Felipe Tena Ramírez asevera lo siguiente:

“la Constitución centralista de 36 los organiza minuciosamente en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley, entre los cuales el 25 señala como objetos de los Ayuntamientos cuidar de las cárceles de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la constitución, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.”³⁰

Otro aspecto que se destaca en la Constitución de 1836 y que nos exponen Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu es “el relativo a la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los municipios y gobernadores. Los prefectos eran nombrados por el gobernador departamental y los subprefectos.”³¹, Sin embargo, el gobierno centralista eliminó a los ayuntamientos, sustituyéndolos por los jueces de paz dependientes de los prefectos y subprefectos el 2 de marzo de 1837.

²⁹ CONTRERAS CRUZ, Sergio, *op. cit.*, p. 37

³⁰ *Idem.*

³¹ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *op. cit.*, p. 58

Tiempo más tarde, en 1843, se instaló una Junta Nacional de legisladores que expidió las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en ellas se establece la facultad de designar corporaciones y funcionarios municipales, expedir ordenanzas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades por parte de las asambleas departamentales. Además se divide el Territorio de la República Mexicana en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

Posteriormente, conforme a las Bases referidas se establecieron nuevas disposiciones municipales, al respecto nos dice Teresita Rendón Huerta que:

“El 17 de noviembre de 1845, la Asamblea Departamental de la República con fundamento en el artículo 134 de las Bases Orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villa o comarcas que tuviesen por lo menos 4 mil habitantes tenían derecho a elegir ayuntamientos. Se integraban los padrones con lo datos censales de las parroquias; la elección era indirecta; la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales; el ayuntamiento se componía de munícipes y síndicos, estos últimos ostentaban la representación jurídica de ayuntamiento; la asamblea municipal era de carácter legislativo y consultivo. La función ejecutiva era desempeñada por el alcalde.”³²

En 1848 se expide el Plan de Arbitrios que era el primer ordenamiento sobre fondos municipales, pero al volver Santa Ana al poder, sólo se conservaron los Concejos municipales en las capitales y en 1851 se reestablece el ayuntamiento de la Ciudad de México.

Posterior a esto, no hubo avances en cuanto a la cuestión municipal, pues el centralismo imperante en esa época limitaba la función municipal revocando los acuerdos de los ayuntamientos.

³² RENDÓN HUERTA, Teresita, *op. cit.*, p. 114

Otro documento jurídico bastante significativo, fue la Constitución de 1857, la cual tuvo como fundamento el Plan de Ayutla, sobre este ordenamiento nos referiremos en apartado posterior, al igual que la Constitución de 1824, tal y como se había señalado anteriormente.

Después de la Constitución de 1857, acontecieron diversos sucesos que fueron llamando a la unidad nacional y a su vez a la libertad municipal, pues era un hecho notorio que existía descontento entre la población, lo que originaba constantes levantamientos y los gobiernos ejercían las facultades extraordinarias concedidas por el gobierno para combatir rebeliones.

Asimismo, la seguridad era constantemente amenazada, al no poderse hacer cumplir las leyes escritas; si bien la guerra civil había terminado, también subsistía enfrentamiento entre caudillos liberales y el gobierno formalmente constituido. Ante estas circunstancias el escenario de tales conflictos eran los municipios.

Como parte de algunas fechas relevantes podemos señalar en 1859 la expedición de la Leyes de reforma, en 1861 decretos que disponen la elección e integración de ayuntamientos, así como nueva división municipal en cada partido del Distrito Federal, en 1862 bajo la regencia y 1867, continuaba el régimen de prefecturas añadiéndoseles en este último año, el título de imperiales por parte de Maximiliano, en 1899 el Distrito Federal recibió nueva división, etc.³³

En esas fechas, los municipios eran formalmente la base de la organización política de la nación, y con la existencia de una Ley Orgánica Electoral, los municipios fueron adquiriendo mayor importancia, pues resultaba que si se contaba con la mayoría de los ayuntamientos, se aseguraba el éxito de

³³ Véase para mayor referencia CONTRERAS CRUZ, Sergio, *op. cit.* pp. 32 a 45

los comicios, aún cuando las elecciones fueran realizadas por encima de la legalidad. Aquí una vez más, los jefes políticos seguían jugando un papel muy importante como vínculo de control entre los gobiernos locales y poderes centrales.³⁴

Comentado lo anterior, podemos situarnos en otra etapa trascendental en la historia mexicana que daría paso a sucesos tan relevantes para la transformación y evolución de nuestro país. Nos referimos al Porfiriato o Dictadura del General Porfirio Díaz.

Durante la dictadura, se dan algunas reformas que llevan a esta institución al ejercicio de poderes delegados, que se controlaban por los jefes políticos, los cuales tenían injerencia directa y despótica, anulando la autonomía de las corporaciones municipales.

Una disposición interesante sobre la Institución municipal fue el acuerdo sobre los ayuntamientos del 2 de agosto de 1878, expedido por la Secretaría de Hacienda, en donde se estableció que “El Ejecutivo, con su reglamento del 20 de abril, condonó lo que pudo condonar, esto es, bienes de la federación; pero no pudo legislar sobre bienes que, como los propios de los municipios, están por completo fuera de la jurisdicción del poder federal.”³⁵

Este periodo se caracteriza en cuanto a nuestra institución estudiada, por la opresión a la autonomía municipal, toda vez, que existía una concentración de poder en la figura presidencial, teniendo como mecanismo de control sobre los municipios a los prefectos o jefes políticos, quienes eran autoridades dependientes del gobernador, pero superiores a los ayuntamientos. Aunado a ello, no había

³⁴ Véase para mayor referencia MERINO, Mauricio, *Gobierno Local, Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado de México*, El Colegio Mexiquense, México, 2005, pp. 251 a 257

³⁵ DURÁN RUÍZ, Ramón, *op. cit.*, p. 50

control alguno hacía tales funcionarios por lo que se dedicaron a obstaculizar de manera ilegal y con bastante frecuencia, la autodeterminación del municipio.

La democracia era letra muerta, toda vez, que tanto gobernadores, diputados y senadores, así como los demás funcionarios de elección eran prácticamente designados por el general Díaz y la vida democrática municipal quedó reducida a su mínima expresión.

Toda vez, que el gobernador era impuesto por el Presidente de la República y demás autoridades superiores, estas determinaban los asuntos estrictamente municipales, razón por la cual se le ha considerado al ayuntamiento de esa época, como una inexistente representación de la democracia.

Ante la evidente consigna de los jefes políticos, consistente en extinguir por cualquier medio, todo intento de democratización que hubiese brotado de los pueblos, comenzaron a surgir planes y programas en contra de estos funcionarios, por parte de caudillos que buscaban en principio la real y efectiva democratización de elecciones presidenciales, gobernadores y presidentes municipales.

2.4 MÉXICO REVOLUCIONARIO

Según hemos visto en el apartado anterior, el movimiento revolucionario se fue gestando, prácticamente desde el momento mismo en que se dio la independencia de México, sin embargo, desde principios del siglo XX, la situación política de México presentaba una nueva fisonomía, pues existían muchos mexicanos que consideraban que era necesaria una participación mayor

del pueblo en la vida política y estimaban urgente que se emprendieran reformas sociales y por ende, jurídicas.

Así, al iniciar la Revolución mexicana, el municipio era otro muy diferente al del siglo anterior, sobre ello nos dice Mauricio Merino que “Se había perdido su calidad de representante político de los pueblos, las funciones de árbitro judicial de primera instancia, el dominio sobre la producción colectiva de los pueblos rurales, su autonomía respecto de los poderes formales que lo separaban de la autoridad nacional y sus medios tradicionales de sobrevivencia.”³⁶ Sin embargo, la institución municipal seguía siendo el medio idóneo para el control político y la consolidación de instituciones, así como la legitimidad del gobierno nacional.

En ese sentido, los levantamientos y postulados de partidos, como resultado de la inconformidad y con miras al cambio seguían haciendo su aparición, un ejemplo claro es la fundación del Partido Liberal Mexicano, llevado a cabo por los hermanos Flores Magón, el cual dentro de sus principios propugnaba por la supresión de los jefes políticos, así como el fortalecimiento y la proliferación de municipios.

Otros planes y programas que apoyaban el cambio y que dieron pie al movimiento armado de 1910 fueron: El Plan del Zapote, el Programa del Partido Liberal Mexicano, el del Partido Democrático, el Plan de San Luis, el Plan de la Empacadora, el Plan de Ayala, el Plan de Valladolid, el Plan Reyista, el Plan Político Social, el Programa de Reforma formulado por los Zapatistas, las adiciones al Plan de Guadalupe, Planes de Milpa Alta y Santa Rosa, entre muchos otros.

³⁶ MERINO, Mauricio, *op. cit.*, p. 256

Una vez más, resulta interesante lo que Moisés Ochoa expone respecto al movimiento de esa época:

“La Revolución se desencadenó el 20 de noviembre de 1910 y en ella participaron numerosos presidentes municipales que llegaron a figurar en forma destacada, como el presidente municipal de Cananea, Manuel M Diéguez; el presidente municipal de Frontera, Aniceto Campos; el Comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles y el presidente municipal sonorense Álvaro Obregón.

El estado de Chihuahua fue el primero que suprimió las jefaturas Políticas, estableciendo el Municipio Libre por ley de 28 de octubre de 1911. Posteriormente el decreto de 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno Constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución, que prosiguió en el decreto de 29 de diciembre de ese año, sobre libertad municipal, expedido por Eulalio Gutiérrez que a su vez había sido investido con el carácter de presidente provisional. Más tarde, don Venustiano Carranza, como primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, por decreto de 4 de septiembre de 1916 reinstaló los ayuntamientos en el Distrito federal.”³⁷

Algunos de los principios del movimiento revolucionario concerniente a la cuestión municipal, fue el de abolir las jefaturas políticas, así como la desaparición de los latifundios y la libertad municipal, necesario todo ello para alcanzar un régimen de libertad, basado en la soberanía popular.

En este periodo, ocurrieron una gran cantidad de sucesos que concluyeron con la edificación del ordenamiento jurídico que aún hasta nuestros días continua rigiendo la vida de los mexicanos, nos referimos a la Constitución de 1917, la cual abordaremos más adelante por ser necesario dedicarle un apartado por separado.

³⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés, (*El Municipio y su Evolución Institucional*), *op. cit.*, p. 236

2.5 CONSTITUCIONES MEXICANAS DE 1824 Y 1857

Al derrocamiento del imperio de Iturbide, el país fue gobernado por el “Supremo Poder Ejecutivo”, encontrándose todo el país en una situación política de gran agitación y desasosiego, ocurriendo la separación de Centroamérica.

Al mismo tiempo, otras provincias mexicanas manifestaban signos de separatismo o simplemente se mostraban renuentes a obedecer al gobierno central, que se encontraba en muchas ocasiones incapaz de imponer su autoridad, además de la constante discusión de cuál sería el régimen republicano que habría de adoptarse.

Ante tales circunstancias se convocó a elecciones para la integración de un Congreso que trabajaría en la elaboración de una Constitución Republicana. Por lo que el 4 de enero de 1824 fue aprobada el acta Constitutiva de la Federación Mexicana y sancionada el 4 de octubre de ese mismo año, creándose así la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y por consiguiente el Estado mexicano.

Dentro de los puntos más relevantes de dicha Constitución se encuentra el concerniente al artículo 4º, el cual estableció que la nación mexicana adoptaría para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal.

Entre otros puntos importantes, podemos destacar los relativos a que el gobierno del país debía dividirse en tres poderes a saber que son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y de igual forma cada una de las entidades federativas tendrían sus poderes propios. Además de que se adoptaba como única religión la católica, apostólica y romana.

Con respecto a la institución municipal en ese momento, prácticamente desapareció, además de que muy pobremente se hizo alusión a ella, a través de diversos ordenamientos y documentos jurídicos provenientes de las corrientes federativas y liberales, pues es un hecho que la Constitución de 1824 no hizo referencia respecto al municipio y sólo dejó en libertad a los estados en cuanto a su régimen interior, para que adoptaran el más conveniente, siempre y cuando no se opusiera a la Constitución o al Acta Constitutiva.

Ahora bien, con respecto a la Constitución de 1857, podemos señalar que ésta se efectuó en un ambiente en el cual se establecía el liberalismo, mediante leyes de ese corte, como fueron la Ley Juárez que señalaba que los tribunales eclesiásticos y militares ya no conocieran de asuntos civiles, además de que el fuero eclesiástico era renunciable.

Asimismo se promulgaba la Ley Lafragua, referente a la libertad de prensa, señalando que ninguno podía ser molestado por sus opiniones, además de contar con el derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa censura. También se expidió la Ley Lerdo o Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas.

Como se expresó en apartado anterior y como nota característica de este ordenamiento, tenemos que la Constitución de 1857, tuvo su fundamento en el Plan de Ayutla, estableciendo como régimen, el republicano, representativo y federal; y contando con la tradicional división de poderes como son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podemos dejar de resaltar que en esta misma Constitución se acogió el principio de protección a los derechos personales o garantías individuales, mediante el juicio de amparo, teniendo como criterios rectores, los efectuados por don Manuel Crescencio Rejón y don Mariano Otero.

En lo tocante al municipio, es importante resaltar que en la discusión de origen del citado ordenamiento, el diputado José Ma. Castillo Velasco defendió la autonomía municipal, mediante el proyecto de adiciones sobre municipalidades, obteniendo como resultado, que la propuesta no fuera tomada en cuenta.

Únicamente se consideró que para el arreglo del Distrito Federal y territorios federales los ciudadanos podían elegir a las autoridades políticas y municipales, designándoles las rentas para cubrir sus necesidades locales.

Al respecto el jurista Felipe Tena Ramírez, señaló que la multicitada Constitución aludió al municipio “sólo cuando en su artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción IV (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de la autoridades municipales del Distrito y Territorios.”³⁸

2.6 EL MUNICIPIO Y EL CONSTITUYENTE DE 1917

Según dijimos en apartados precedentes, muchos fueron los acontecimientos que dieron paso a una nueva etapa en la historia de nuestro país y que devino en la formulación de nuestro máximo ordenamiento jurídico, siendo éste, norma vigente hasta nuestros días, con sus respectivas reformas y adiciones.

Recapitulando un poco lo enunciado, tenemos que como principal fundamento del inminente cambio que requería el país, se encontraba el finalizar

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 149

la Dictadura del General Porfirio Díaz, que si bien por una parte le dio un desarrollo significativo al país, por otra lo mantuvo silente ante las demandas y necesidades del pueblo, a través de la opresión.

En este periodo de la historia, podemos encontrar la intervención de importantes personajes de la política mexicana que se encontraban en contraposición al General Díaz, como fueron don Francisco I. Madero, Aquiles y Carmen Serdán, Emiliano Zapata, Ambrosio y Rómulo Figueroa, Manuel Ansúnsulo, Salvador Escalante, Ramón Romero, Gabriel Hernández, Rafael Cepeda, Pascual Orozco, Luis Moya, entre muchos otros.

Una vez, que la insurgencia -entre otros factores- obligo a Porfirio Díaz a abandonar el poder, fue Madero el personaje más importante que lo sucedió.

Nos relata la historia que Madero resultó traicionado por Victoriano Huerta, por lo que al ascender éste último a la Presidencia de la república, el país entró en una etapa de gran conmoción política, por lo que se propagó la rebelión en su contra, bajo el mando del gobernador coahuilense, don Venustiano Carranza, quien dio a conocer el Plan de Guadalupe, por medio del cual se desconocía al gobierno Huertista, y se formaba el ejército llamado “constitucionalista”, quedando Carranza como su Primer Jefe. Asimismo se dice que una de las tendencias que mas motivo a Carranza en dicho Plan fue la del régimen municipal.

Las tropas rebeldes en cabezadas por el Primer Jefe, don Venustiano Carranza, se dividieron en tres que fueron el Ejército del Noreste, mandado por el general Pablo González; el del Norte, mandado por el general Francisco Villa; y el del Noroeste, encabezado por el general Álvaro Obregón, mientras que en el sur continuaba la rebelión Zapatista.

Desaparecido el régimen huertista, aconteció que los elementos revolucionarios no quedaron de acuerdo, como fue el caso de Carranza con Zapata y el primero con Villa, razón por la cual los revolucionarios tratando de conciliar intereses realizaron una convención, la cual no tuvo el resultado esperado, sino por el contrario la división se volvió más honda, quedando como Presidente de la república don Eulalio Gutiérrez.

Ante tales acontecimientos las tropas convencionalistas obligaron a Carranza a salir de la Capital y que éste se dirigiera hacia Veracruz, lugar donde el 12 de diciembre de 1914, realizó el decreto denominado “Adiciones al Plan de Guadalupe” en donde se establecía el régimen municipal. Posteriormente, aún encontrándose en Veracruz expidió otras leyes como fueron la de Relaciones familiares, la Reforma del Municipio y la Ley del 6 de enero de 1915 que promovía la reforma agraria.

Por su parte, en aquellas fechas el 15 de septiembre de 1916, Emiliano Zapata promulgaba la Ley General Sobre Libertades Municipales, reglamentando la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal a través de 22 artículos.

El movimiento revolucionario de 1910, resultado entre otras cosas de las grandes dificultades que sufrían los municipios, logro que la libertad de dicha institución fuera aceptada con gran simpatía y además vista como una necesidad, razón por la cual la mayoría de programas y planes revolucionarios la acogieron directa o indirectamente.

En ese sentido la necesidad imperiosa de establecer un nuevo orden Constitucional como resultado de las fuerzas e ideales revolucionarios, el 22 de octubre de 1916, se efectuaron elecciones para diputados constituyentes, y el 27 del mismo mes y año, Venustiano Carranza promulgó el lugar sede en que se

establecería el Congreso Constituyente, designada para esos efectos la ciudad de Querétaro.

Respecto a la implantación de la cuestión municipal en el texto constitucional, Sergio Contreras señala que en:

“1917 (24 de enero). En la 58ª. Sesión ordinaria se llevó a cabo el más importante episodio, que definiría el futuro del municipio mexicano, al proceder a la discusión del artículo, hasta entonces, 109 de la Constitución del 57, mismo que se convertiría en el 115 constitucional.”³⁹

Dicho artículo 115⁴⁰ a decir de Salvador Valencia Carmona, en su texto original, se asentaron los siguientes postulados:

“a) en el encabezado de dicho artículo se definió la relación del municipio con el estado, subrayándose que éste tomaría como “base de su división política y administrativa el municipio libre”; b) la forma de gobierno municipal, prescribiéndose en la fracción I, párrafo primero, que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa, c) la libertad política para el municipio, fracción I, segundo párrafo, señalándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; d) la autonomía hacendaria del municipio, fracción II, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados, en virtud de que se hizo depender dicha autonomía en última instancia de las legislaturas locales; e) la personalidad jurídica, fracción III, para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.”⁴¹

Conforme a lo expuesto, diversos teóricos, señalan que la libertad municipal quedaba mermada una vez más, pues la autonomía financiera había quedado en manos de las legislaturas del estado y del ejecutivo, asimismo, se

³⁹ CONTRERAS CRUZ, Sergio, *op. cit.*, p. 43

⁴⁰ El cual fue ampliamente discutido, tal y como se puede corroborar en las obras de los grandes teóricos que se han utilizado como referencia en este humilde trabajo de tesis.

⁴¹ VALENCIA CARMONA, Salvador (Coordinador), *El Municipio en México y el mundo*, UNAM, México, 2005, p. 120

dejó de incluir los medios de defensa en los casos en que surgieran conflictos entre el municipio con las autoridades del Estado.

No podemos dejar de mencionar la sobresaliente participación en el Congreso Constituyente de Querétaro, de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, quienes defendieron con ahínco la autonomía municipal.

Otra disposición relacionada con la institución municipal fue la fracción VI del artículo 73 de la citada Constitución, la cual estableció que el Congreso de la Unión estaba facultado para legislar en todo lo relacionado al Distrito Federal, quedando como base de la división de éste, el municipio. Situación que dio pie a que se expidiera la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, dejando como división territorial, trece municipalidades en la capital de la república, circunstancia que se modificó en 1928 a instancias del general Álvaro Obregón, suprimiéndose el régimen municipal del Distrito Federal.

Así las cosas, el 5 de febrero se proclamó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente se convocó a elecciones de Presidente de la República, senadores y diputados federales, comenzando a regir dicho ordenamiento el 1º de mayo, a la par del gobierno de don Venustiano Carranza, concluyendo éste último el 30 de noviembre de 1920.

2.7 REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Como es de suponerse, la vida municipal presenta una constante evolución y transformación en sus aspectos políticos, económicos y sociales, lo que implica que tales acontecimientos trasciendan a la esfera normativa, razón por la cual, ha sido necesario establecer reformas, enmiendas y adiciones a nuestro

máximo ordenamiento jurídico, con la finalidad de que continúe manteniendo efectivamente el Estado de Derecho, lo que se traduce entre otras cosas en el orden y organización de nuestros municipios, entidades federativas y por lo tanto del Estado Federal.

Ante ese panorama, podemos decir que el artículo 115, establecido en la constitución de 1917, ha sido reformado en once ocasiones, teniendo como primera de ellas, la del 2 de agosto de 1928, bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles, en la cual se introducen reglas para la elección de diputados locales en proporción a la población de las entidades.

Como ulterior reforma, encontramos la del 29 de abril de 1933, en la que se estableció que los miembros del ayuntamiento no podrían reelegirse para el periodo inmediato y el 8 de enero de 1943, bajo el mandato de Manuel Ávila Camacho, se amplió la duración del cargo de los gobernadores de los estados de cuatro a seis años.

Para el 12 de febrero de 1947, durante el periodo de Miguel Alemán Valdés, se otorgó a la mujer el derecho de votar y ser votada, reforma que se derogó en 1953, durante el régimen de Adolfo Ruíz Cortinez, por el hecho de haberse incorporado en el artículo 34 de la misma Constitución la plena ciudadanía a la mujer para participar en todos los procesos electorales, mediante el sufragio universal.

Con Luis Echeverría, se estableció el 6 de febrero de 1976, la facultad de Estados y Municipios para legislar en materia de planeación y ordenación territorial, mediante las competencias concurrentes de los tres niveles de gobierno, adicionándose ello a las fracciones IV y V.

Más tarde, el 6 de diciembre de 1977, con la reforma política de José López Portillo, se incorpora el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales; para los Ayuntamientos, se introdujo la fórmula de representación proporcional en los municipios cuya población alcanzará los 300 mil habitantes o más.

Consideradas como unas de las reformas más importantes en materia municipal, se aprobó el 3 de febrero de 1983, la iniciativa efectuada por el entonces Presidente Miguel de la Madrid y en ese mismo sexenio el 17 de marzo de 1983, se llevó acabo una reforma más, instaurándose en el artículo 115 de acuerdo a Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi lo siguiente:

“se estableció la fuente de los ingresos municipales: las participaciones federales, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (predial y traslado de dominio), la recaudación por prestación de servicios públicos. Se ratificó la libertad municipal respecto al manejo de la hacienda local y su atribución para elaborar y aprobar su presupuesto de egresos; pero se dejó a la legislatura local la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto ejercido. Se enumeraron los servicios públicos de competencia municipal. Se introdujo el principio de representación para la elección de los representantes independientemente del número de habitantes de los municipios. Se elevaron a rango constitucional los lineamientos para la suspensión, el establecimiento de los consejos municipales por las legislaturas locales y la desaparición de los ayuntamientos o la revocación de mandato de alguno de sus miembros. Se otorgó al municipio capacidad para elaborar los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas en acuerdo con las bases normativas de los estados.”⁴²

Aunado a lo anterior, se facultó a los municipios de un mismo estado para poder coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos, así como facultades de zonificación y reservas ecológicas.

⁴² GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia, *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano, Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República*, Coordinadores, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2004, p. 30

El 17 de marzo de 1987, se realizó la novena reforma, la cual consistió en ordenar el artículo 115, retirando de éste lo concerniente al régimen interno de los estados, pasándose todo ello al artículo 116 y quedando exclusivamente la regulación municipal en el referido artículo 115, estableciéndose como nueva adición, que las relaciones laborales de los municipios y sus trabajadores, estarían sujetas a las leyes expedidas por las legislaturas estatales, de acuerdo al artículo 123 constitucional.

Aquí es necesario resaltar, que en el año de 1995, se efectuó una reforma constitucional, que si bien no modificó al artículo 115, lo cierto es que significó un gran logro para los municipios, otorgándoles la posibilidad de que los conflictos surgidos entre éstos y los otros ordenes de gobiernos, poderes, etc, pudieran ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las controversias constitucionales.

Para el 23 de diciembre de 1999, se introdujo una nueva reforma durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, teniendo como uno de sus aspectos principales el reconocimiento al Ayuntamiento como el órgano que gobierna al Municipio, también se señalan las facultades exclusivas de este orden gubernamental, delimitando su espacio como gobierno.

A parte de lo anteriormente señalado, Juan Bruno Ubiarco Maldonado expone y opina en que radica dicha reforma de la siguiente manera:

“obliga trascendentemente a los legisladores de las legislaturas de los estados a expedir leyes en materia municipal que regulen en reglamentos y disposiciones administrativas a efecto de organizar la administración pública municipal, regulen los procedimientos y servicio público de su competencia asegurando siempre la participación ciudadana y vecinal (fracción II, párrafo 2).

De esta forma, estas leyes que expedirán las legislaturas de los estados darán las bases para un nuevo sistema de administración municipal, regulando el respectivo procedimiento administrativo, los órganos que conocerían de las controversias entre gobierno y particulares (fracción II, inciso a).

Permiten estas leyes, mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, emitir resoluciones para comprometer al ayuntamiento, dentro de su periodo o fuera de él, para realizar cualquier acto jurídico, establecerán también normas para los convenios con los estados y la Federación (fracción II, incisos c y d).

Estas leyes resolverán las normas necesarias para los municipios que no cuentan con bandos o reglamentos.

En la fracción III se determina cuáles son las funciones y servicios que tiene los municipios, desapareciendo la figura en ese sentido atribuida a los estados.

Se prevé con la reforma la posibilidad de coordinación y de los municipios del mismo o de diferente estado; para la más eficaz prestación de servicio público (fracción III, párrafo 4).

Establece la reforma la obligación de entidades paraestatales o particulares de pagar contribuciones si se encuentran con el dominio en cualquier concepto de los bienes de la Federación, Estado y municipio (fracción IV, párrafo 5, p. 5); así como que permite que los ayuntamientos, propongan a los de los estados cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones, de mejoras y las tablas de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (fracción IV, párrafo 7).

Previene expresamente en la fracción V, nuevas atribuciones de los municipios, con lo que definitivamente se fortalece el federalismo, pues con ella se pretende que obtengan recursos suficientes para su desarrollo.

En la fracción VII del artículo 115 constitucional, se otorga al presidente municipal el mando de la policía preventiva, de manera que tendrá la posibilidad de dirigir y ordenar lo necesario para tener una policía digna de los municipios y así poder combatir con mayor eficacia a la delincuencia organizada; el estudio que tendrá que hacerse es si

tendrán los municipios la capacidad económica y de alta dirección para dirigir adecuadamente a la policía preventiva.”⁴³

Por último, el 14 de agosto del 2001, se efectuó una reforma por medio de la cual se adicionó un párrafo a la fracción II del artículo 115 constitucional, referente a las comunidades indígenas y se modifica el artículo segundo de dicho ordenamiento general, a través de los cuales se establecen una serie de obligaciones para el gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de proteger a las colectividades indígenas.

Una vez, realizadas las reformas enunciadas en este apartado, el artículo 115 de nuestra Carta Magna ha quedado de la siguiente manera:

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

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

⁴³ UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

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

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elgibilidad establecidos para los regidores;

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

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

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten al patrimonio inmobiliario

municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

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

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

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

Alumbrado público

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

Mercados y centrales de abasto

Panteones

Rastro

Calles, parques y jardines y su equipamiento

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

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

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o

los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.⁴⁴

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917

CAPITULO TERCERO

ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO

3.1 EL AYUNTAMIENTO

Dada la dificultad y complejidad que implica la toma de decisiones y acuerdos en un conglomerado de personas y partiendo de la idea de que en toda forma de agrupación es imprescindible una organización para alcanzar determinados fines, buscando la optimización de todo tipo de recursos, ya sean de naturaleza laboral, de tiempo, humanos, financieros, etc., se requiere de una estructura efectiva, por lo que es necesario delegar facultades y funciones en determinadas personas que sean las encargadas de llevar acabo la organización del grupo.

En ese sentido, el estudio del Ayuntamiento resulta una tarea compleja, por el hecho, de que puede ser realizado de manera escrupulosa y desde diversas perspectivas, es decir, que al ser el Ayuntamiento el órgano de gobierno por excelencia dentro de un municipio, convergen en aquél, aspectos económicos, políticos y sociales.

Dicho lo anterior, creemos que los antecedentes del Ayuntamiento, surgieron en las formas de agrupación o convivencia mas antiguas desde la aparición del hombre sobre la faz de la tierra, pues de acuerdo a investigaciones realizadas por innumerables profesionales sobre la materia, han existido diversas maneras de organización, que van desde las más rudimentarias, hasta las mas complejas que hoy en día siguen siendo objeto de estudio y sorprendentes hallazgos, en las cuales se habla de individuos o varios de ellos que estaban a cargo de la dirección y organización de un grupo de personas y que en la

actualidad podemos llamarlo órgano de gobierno, el cual a diferencia de nuestros días, tenía como fundamento de su existencia, la fuerza física o bien, determinadas características del individuo o individuos que formaban parte de esa amalgama de integrantes, considerando a dichas particularidades inclusive, hasta sobrenaturales o de origen divino, según la etapa histórica y lugar geográfico en el que nos situemos.

Refiriéndose al municipio y justificando de alguna manera la existencia del Ayuntamiento, Tocqueville, señala que “la constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas; a ello se une la intervención del derecho y los factores esenciales económicos, así como los geográficos y los étnicos culturales.”¹

Así, a lo largo de nuestra historia han existido diversas formas de asociación y organización y en algunas de ellas encontramos un órgano de representación o de gobierno con características y funciones similares, pero con distinta denominación a la del ayuntamiento.

Sin embargo, refiriéndonos específicamente al ayuntamiento, Ortolán afirmó que “el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma”, de la cual surgieron, primero, los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo, y después los ediles plebeyos de la época de los cuestores, que iniciaron las

¹ GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *op. cit.*, p. 336

funciones municipales, y luego los ediles curules, que representan la existencia de los primeros ayuntamientos.”²

En ese orden de ideas y por lo que corresponde al vocablo estudiado en este apartado, nos dice Héctor Vázquez, que “La palabra misma de Ayuntamiento ya significa reunión o congregación de personas y proviene de la voz latina *jungere*, que significa unir, juntar, de donde nació la voz del castellano antiguo de *ayuntar*, *ayuntamiento*.”³

Asimismo, el autor citado anteriormente señala en términos que corresponden a nuestra actualidad, que el ayuntamiento “es un órgano colegiado; es como la voluntad de esa persona moral de carácter público, que es el municipio; es una asamblea de representación popular, cuya razón de ser consiste en ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal, al poder municipal.”⁴

Con mayor amplitud Reynaldo Robles, nos dice que “Descriptivamente, definimos al Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.”⁵

En términos de carácter legislativo, tenemos que el fundamento legal de los ayuntamientos en nuestra legislación, lo podemos encontrar en primer lugar

² Citado por *El Municipio en Veracruz*, p. 278

³ VAZQUEZ, Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano*, Ed. SEP, 2° edición, México, 2000, p. 175.

⁴ *Idem*.

⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, p. 268

en nuestra Constitución General. Así, tenemos que dicho ordenamiento en su Título Quinto, denominado “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal” artículo 115, fracción primera, primer párrafo, respecto al Ayuntamiento dispone, lo siguiente:

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

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”⁶

Del precepto citado, si bien no se da una definición del Ayuntamiento, se desprende la función de éste, consistente en la de ejercer el gobierno dentro de los municipios, además de señalarse quienes son los servidores públicos que lo conforman como son el Presidente Municipal, regidores y síndicos, así como la forma de designarlos para desempeñar dichos cargos y que corresponde a la de elección popular, mediante el voto directo, libre y secreto.

De igual manera, las Constituciones de las entidades federativas, las leyes orgánicas municipales y los Bandos municipales de cada municipio señalan en mayor o menor medida, directa o indirectamente que es el ayuntamiento o cual es su función dentro aquél.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917

Por lo general el ayuntamiento reside en lo que se denomina cabecera municipal y solo en casos excepcionales se encontrará en un lugar diferente al señalado, esto de acuerdo a lo que establecen las diversas leyes orgánicas municipales.

Una vez expuesto lo anterior, es necesario dejar en claro la diferencia entre el Ayuntamiento y el municipio, donde tenemos que el primero es un órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del municipio, y por su parte el segundo, conforme al apartado 1.3 de este trabajo, es la institución que se encuentra formada por una población, territorio, gobierno y demás elementos constitutivos. Lo cual también ha sido tema de polémica al pretender determinar que surgió primero, el Ayuntamiento o el municipio, además de que exista confusión y se crea con frecuencia que son exactamente lo mismo.

A manera de conclusión del presente apartado podemos enfatizar que el ayuntamiento como órgano de gobierno, también lo es de representación política y social de la municipalidad, además de ser el vínculo a través del cual los habitantes ejercen sus derechos ciudadanos en dicho territorio.

3.1.1 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

Ahora bien, toda vez, que se ha tratado de explicar el origen y finalidad del Ayuntamiento, es importante presentar de acuerdo a la ley y a la opinión de algunos expertos en el tema, cuales son las atribuciones y facultades del órgano de gobierno en estudio, para posteriormente señalar de que manera son ejercidas en forma conjunta y separada, por cada uno de los servidores públicos que lo conforman.

De acuerdo a la biblioteca de consulta Microsoft en carta, podemos decir en primer instancia que atribución “es la acción de atribuir. Cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen.”⁷

En ese sentido, resulta imperioso partir de nuestro máximo ordenamiento legal, del cual hicimos referencia en el apartado anterior al señalar que su artículo 115, establece que el Ayuntamiento es el encargado de gobernar en el municipio, sin embargo, dicho texto legal, no señala de manera explícita las atribuciones que tiene los ayuntamientos, pues dentro del citado artículo por momentos habla de las facultades del ayuntamiento y en otros de las competencias municipales, teniendo que ser ejercidas estas últimas por el órgano de gobierno municipal y demás servidores públicos que integran a la institución municipal.

Ante tal circunstancia, debemos inferir que las atribuciones del ayuntamiento las vamos a encontrar en cada una de las Constituciones locales o bien de manera más detallada en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

Dicho lo anterior, como resultado de la teoría sobre la materia, podemos agrupar las atribuciones de los ayuntamientos tal y como nos lo señala el Doctor Carlos Quinta Roldán en seis principales rubros como son:

Competencias y funciones políticas

Competencias y funciones legislativas y reglamentarias

Competencias y funciones administrativas

Competencias y funciones financieras y fiscales

⁷ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

Competencias y facultades de policía
Otras funciones y facultades del ayuntamiento⁸

En éste último grupo es importante resaltar la función *sui generis* de tipo jurisdiccional que realizan los jueces municipales en asuntos de cuantía menor, cuando la legislación así lo permite, lo cual, no significa de ninguna manera que dentro del régimen municipal exista la tradicional división de poderes que si pertenece al federal y estatal.

No podemos soslayar en éste apartado, el acto primordial que realiza el ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones que consiste en sesionar en cabildo, en donde se toma por mayoría de votos las decisiones relativas a todos los asuntos concernientes a la municipalidad.

Al respecto Reynaldo Robles Martínez, argumenta que:

“Cabildo proviene del latín *capitulum*, palabra con que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia; dentro de nuestro contexto, se le llama cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo el acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear.

Las sesiones del Ayuntamiento pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes.”⁹

⁸ Véase para mayor referencia, QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 209 a 212

⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, p. 276

3.2 EL PRESIDENTE MUNICIPAL

El edil o municipe, como también se le conoce al presidente municipal, tiene principalmente sus orígenes en la antigua Roma en donde podemos encontrar que la palabra *municipium*, tenía varios significados, los cuales precisaban diferentes cosas dependiendo del contexto en el que eran utilizadas, pero siempre identificado con el municipio, sobre ello nos expone Héctor Vázquez que “En Roma, por obra de sus legisladores y como una creación del Derecho o de la literatura jurídica, nace la fraseología, la terminología técnica como hoy diríamos, acerca de la entidad municipal. El vocablo mismo de *municipium* es ya una verdadera creación de dichas fuentes jurídicas y sirve para significarlo todo: el lugar amurallado; las autoridades y los mismos habitantes en dicho lugar asentados; además de incluir lo relativo a su organización y a sus leyes.”¹⁰

Por su parte Raúl Olivares Vionet ha dicho que “los ediles curules tenían a su cargo la jurisdicción administrativa y de policía en el derecho pretorio, además de que dichos cargos fueron creados en el año 387 a. C y que se elegían cada año y poseían imperium, que equivalía a plenitud de poder, lo que simbolizaba que al ser instituidos los ediles curules y pretores urbanos, ya existía el municipio Romano.”¹¹

Pronunciado lo anterior, podemos decir que en nuestros días el Presidente municipal, quien cuyo cargo pertenece a un régimen de representación y de actuación más moderno, tiene un estrecho vínculo con las figuras previamente explicadas y por ello es el representante político del municipio, titular o jefe de la administración pública y ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, además de ser el encargado de presidir las sesiones del cabildo.

¹⁰ VAZQUEZ, Héctor, *op. cit.*, p. 47

¹¹ Véase para mayor referencia, OLIVARES VIONET, Raúl, *op. Cit.* pp. 278 y 279

La forma en que es designado el Presidente municipal la encontramos como primera referencia en la Constitución General, posteriormente en las Constituciones Políticas de cada una de las entidades federativas, así como en las leyes orgánicas, las cuales nos señalan que serán designados mediante votación directa, libre y secreta cada tres años.

Asimismo, las causas y la forma en que puede ser removido un Presidente municipal, se encuentra contempladas en los dos últimos ordenamientos, previamente citados, así como los mecanismos para llevar a cabo dicho evento.

3.2.1 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

En términos de lo anterior y toda vez que las facultades del Presidente municipal pueden presentar una gran variedad de acuerdo a las leyes de cada estado, podemos resaltar como principales atribuciones de éste servidor público las que nos propone Máximo N. Gámiz Parral consistentes en:

- “- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.

- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad solamente en caso de empate.

- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus integrantes.

- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la le

gislación vigente.

- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.

- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.

- Celebrar a nombre del ayuntamiento, y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concerniente al municipio, ya sea éstas federales, estatales o municipales.

- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento y disponer lo necesario para mejorar sus funciones. Calificar y sancionar a los infractores de reglamentos municipales.

- Informar al ayuntamiento, una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales.

- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias o demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad públicas.

- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos, para el aprovechamiento de las vías públicas, los que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.

- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representantes de las divisiones del territorio municipal.

- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto.

- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de 15 días.
- Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.”¹²

De lo expuesto anteriormente podemos resaltar que la figura del Presidente municipal, es quizás la más relevante, sin que por ello se reste la importancia debida a los demás servidores públicos que integran el ayuntamiento.

3.3 LOS REGIDORES

Por su parte, la figura del regidor también podemos encontrarla en la cultura romana, principalmente en autoridades como fueron los magistrados, tribunos, cuestores y la curia.

En la edad media española también podemos encontrar indicios del origen de los regidores en el cuerpo colegiado denominado concejo municipal o bien ya en el ayuntamiento de la época.

Sobre el término expuesto, nos dice Teresita Rendón Huerta, que es “quién rige, gobierna y administra.”¹³

¹² GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *op. cit.*, pp. 359 y 360

¹³ RENDÓN HUERTA, Teresita, *op. cit.*, p. 18

3.3.1 ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES

Ahora bien, tenemos que el regidor, es un integrante del ayuntamiento y como se expuso en apartados anteriores éste toma parte principalmente en las sesiones llamadas cabildos. Dentro de sus atribuciones podemos encontrar como las más importantes según Eduardo López Sosa las siguientes:

- “* Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.
- * Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales en los términos establecidos por esta ley.
- * Vigilar y atender el sector de la administración municipal que le sea encomendado por el ayuntamiento.
- * Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que les designe en forma concreta el presidente municipal.
- * Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
- * Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.”¹⁴

De lo anterior, se desprende que los regidores auxilian al Presidente municipal y constituyen la mayor parte de miembros del ayuntamiento representado la pluralidad de los partidos políticos y por ende de la voluntad de la comunidad, el número de ellos pueden variar de acuerdo a lo establecido en la legislación de carácter municipal de cada estado, además son elegidos mediante el voto popular, durando en su encargo casi en todos los casos tres años.

¹⁴ LOPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, 135

3.4 EL SÍNDICO

Al igual que las autoridades anteriores, el síndico lo podemos encontrar a lo largo de la historia, sin embargo, es en el municipio romano donde hallamos su antecedente mas directo con el nombre de defensor *civitatis* y que se encargaba entre otras cosas, de velar por los intereses municipales y los derechos de sus ciudadanos.

“Etimológicamente, el vocablo síndico proviene del latín *syndicus*, que deriva de la palabra griega *síndicos*, de *syn*, con *dike justicia*. Persona que elige una corporación o comunidad para que cuide de sus intereses, significa “Que asiste ante la justicia”. Persona que tiene por misión cuidar de los negocios de otras personas, compañías o corporaciones. “¹⁵

El síndico municipal también forma parte del cuerpo colegiado del ayuntamiento y al igual que los regidores, su número puede variar de municipio a municipio, como consecuencia de las necesidades de cada territorio municipal y a lo señalado en sus ordenamientos.

De acuerdo a estudios mas exhaustivos, la figura del síndico en algunas entidades federativas no es contemplada, a diferencia de otras que como ya se ha señalado, establecen la coexistencia de mas de un síndico en un solo municipio, además de que su designación, no es en todos los casos mediante el voto, sino que puede ser realizada por el propio ayuntamiento.

¹⁵ RENDÓN HUERTA, Teresita, *op. cit.*, p. 17

3.4.1 ATRIBUCIONES DEL SÍNDICO

En consideración de Reynaldo Robles las atribuciones del síndico municipal se pueden precisar de la siguiente manera:

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones de este órgano, votar los asuntos que se tratan en las sesiones, permanecer en el salón de cabildos todo el tiempo durante la sesión.

II. *Participar en las comisiones de las que sea parte integrante, debiendo recabar la información relativa a los problemas, analizar los asuntos que se traten, proponer alternativas de solución, vigilar que se cumplan los reglamentos y las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en el ámbito de comisiones que tenga a su cargo.*

El síndico procurador, en forma específica tiene a su cargo la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de ésta responsabilidad, podemos destacar las siguientes atribuciones:

- I. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte.
- II. Presidir la comisión de hacienda; en la Ley Orgánica del Estado de México se establece que cuando sean dos síndicos, uno se encargará de los ingresos y otro de los egresos. Dentro de esta comisión deben realizar las siguientes actividades:
 - a) Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos que sean liquidadas.
 - b) Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
 - c) Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al Presupuesto respectivo.
 - d) Vigilar que las multas que impongan las autoridades Municipales ingresen a la Tesorería, previo comprobante respectivo.
 - e) Cerciorarse de que el tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.

f) hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería Municipal.

g) Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería.

h) Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos.

i) Hacer que el inventario que se menciona anteriormente, esté siempre al corriente vigilando que se anoten las altas y las bajas tan luego como ocurran y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio Síndico del Ayuntamiento.

j) Regularizar la propiedad de los bienes del Municipio.

III. Practicar, a falta o por ausencia de los Agentes del Ministerio Público las primeras diligencias de Averiguación remitiéndolas al Agente del Ministerio correspondiente dentro de las 24 horas siguientes.

En el Estado de Hidalgo no se le señalan a los síndicos facultades como auxiliar del Ministerio Público.

IV. Vigilar que los responsables de los centros de detención dependientes del Municipio respeten las garantías individuales de las personas que pongan a su disposición.

V. Verificar que los servidores públicos cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

VI. Demandar ante las autoridades competentes, la responsabilidad en que incurran en el desempeño de sus cargos los servidores públicos municipales.”¹⁶

¹⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 310 a 312

De lo expuesto, podemos darnos cuenta, que los integrantes del ayuntamiento, llámese Presidente, regidores o síndico, indisolublemente deben trabajar de manera conjunta cumpliendo funciones específicas para alcanzar los objetivos se hayan trazado en el plan de Desarrollo municipal y con ello sobrevenga el progreso y bienestar, no solo de los habitantes del municipio sino de la entidad federativa a la que pertenecen y como consecuencia del Estado Federal.

3.5 OTROS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Dada la complejidad que puede llegar a tener un municipio por su extensión territorial, número de habitantes, necesidad de obras y servicios, etc., es necesaria la existencia de una estructura bien cimentada y diseñada para llevar a cabo la función municipal.

En ese sentido, sabemos que existen otras autoridades encargadas de auxiliar al gobierno municipal en la representación, ejecución de actos de gobierno, realización de obras y prestación de servicios, entre otras cosas.

Así, podemos encontrar dentro de la estructura municipal una secretaría del ayuntamiento, tesorería, departamento de policía, rastro, alumbrado, obras públicas, urbanismo, entre otras. También podemos encontrar en algunos casos, la creación de direcciones o comisiones encargadas de rubros específicos. Esto como ya se ha dicho, dependiendo de las necesidades que requiera cada municipios y conforme a las facultades y competencias que les atribuyan sus respectivas legislaciones.

Resulta obvio señalar que esas unidades, departamentos, dependencias, direcciones u organismos, serán menos en municipios pequeños y marginados como son los de carácter rural, a diferencia de aquellos donde las necesidades rebasan por mucho la demanda de obras, servicios, empleo, círculos de convivencia, espacios recreativos y culturales, etc.

De igual manera, sabemos que los municipios se integran por la cabecera municipal y centros de población, en donde una buena parte de estos últimos, se encuentran retirados de aquella, razón demás para necesitar representantes del Ayuntamiento, que acerquen y escuchen de viva voz las necesidades de los habitantes de la comunidad. En ese sentido podemos encontrar como autoridades auxiliares a delegados y subdelegados.

Al respecto tenemos que la palabra delegado proviene del latín *delegatus*, que es la persona a quien se le delega una facultad o poder, Reynaldo Robles Martínez nos dice que “Delegar proviene del latín delegare que significa entregar una persona, a otra la competencia de que goza en virtud de su eficiencia o dignidad. Para que haga sus veces; conferirle su representación.”¹⁷

Otros funcionarios considerados como autoridades auxiliares del ayuntamiento, son los jefes de sección y/o manzana, consejos de participación ciudadana o comités vecinales, entre otras figuras que se encuentran en las diversos ordenamientos municipales de las entidades federativas.

La forma en que son designados estos funcionarios puede ser por medio de la elección de la comunidad, colonia o barrio, así como mediante la designación directa del ayuntamiento.

¹⁷ *Ibidem*, p. 313

Dentro de las atribuciones de estos funcionarios están las de representación de la autoridad municipal en el lugar donde funcionan, de vigilancia, gestión, como fedatarios vecinales y autoridad fiscal cuando el ayuntamiento así lo autorice.

3.6 SERVIDORES PÚBLICOS SUPERIORES DEL MUNICIPIO

Primeramente debemos enfatizar que dentro del Estado mexicano, todas las relaciones que le interesan al mundo del derecho, se encuentra sujetas a diversos ordenamientos para tratar de alcanzar los fines predispuestos.

En ese sentido, podemos señalar con respecto al tópico desarrollado, que con la desaparición definitiva de las jefaturas políticas en la Constitución de 1917 y con la reforma de 1999, al artículo 115 Constitucional -entre otras-, si bien es cierto, que el Municipio es libre, no menos cierto es que el municipio al igual que la federación y las entidades federativas ineludiblemente deben acatar diversas disposiciones.

Es por ello que la institución municipal al ser actualmente un orden de gobierno con características diversas al de los otros, se encuentra sujeta a disposiciones emanadas de los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales del ámbito estatal y federal.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos principalmente lo tocante a la cuestión hacendaria, la resolución de conflictos competenciales, de responsabilidad administrativa, del trabajo y judiciales.

En ese orden de ideas y toda vez que ya se ha expresado en capítulos precedentes, que lo que existe entre los ordenes de gobierno se debe considerar como coordinación, más que una subordinación, podemos considerar como servidores o funcionarios superiores del municipio a todos aquellos que intervienen de alguna u otra forma en lo señalado en el párrafo anterior, llámese gobernador, legislatura, glosa, magistrados, etc.

CAPITULO CUARTO

PATRIMONIO DEL MUNICIPIO

4.1 INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL Y CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES

Polémico y complejo resulta el tema referente al patrimonio y la hacienda municipal, iniciando por la denominación correcta que debe emplearse para designarlo, al respecto el Doctor Carlos Quintana opina que:

“Con frecuencia se confunden los conceptos de patrimonio y hacienda municipales, o en otros casos se usan como sinónimos, porque ambos vocablos se refieren al mismo tema. Se habla de Patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio. En ese sentido el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda. Es más, en el patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda.

En cuanto el concepto de hacienda, estimo que implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio y a la inversa.”¹

De acuerdo a lo anterior, el patrimonio y la hacienda municipal, no denotan exactamente lo mismo, inclusive la Constitución General hace esa distinción, sobre ello el autor previamente aludido continua diciendo que “El texto del artículo 115 Constitucional acertadamente distingue los dos conceptos en cuestión. La fracción II señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Por otra parte,

¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *op. cit.*, p. 365

el párrafo inicial de la fracción IV, indica que los Municipios administrarán libremente su hacienda.”²

Entendido lo anterior, en primer lugar tenemos que “la palabra patrimonio deriva del término latino “patrimonium”, que significa: bienes que se heredan de los ascendientes, o los bienes propios que se adquieren por cualquier título. También se identifica la palabra patrimonio, con el vocablo riqueza.”³

La enciclopedia electrónica Encarta define al patrimonio como “la suma de los valores asignados, para un momento de tiempo, a los recursos disponibles de un país, que se utilizan para la vida económica.”⁴

Ahora bien, como se expuso en el apartado referente a la autonomía municipal en el capítulo primero, el municipio ya es estudiado a través del Derecho Municipal, empero, también se encuentra indefectiblemente vinculado tanto al derecho administrativo, como a otras ramas del derecho, razón por la cual es necesario invocar conceptos de ellas, que aunque se refieren a las cuestiones del Estado, también le son aplicables a la institución municipal por el hecho de formar parte de la estructura del Estado, así como por la similitud de los elementos con que cuenta y las funciones que realiza.

En ese sentido, un exponente del derecho administrativo como lo es el Dr. Gabino Fraga expresa que “El conjunto de bienes, materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del Estado.”⁵

² *Idem.*

³ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, Décima Tercera edición, Porrúa, México 2001, p. 125.

⁴ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. Microsoft Corporation

⁵ Citado por GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo tomo II*, Porrúa, México 1996, p. 6

Gutiérrez y González, en su libro de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, nos da un concepto del patrimonio del Estado, incluyendo otros elementos y lo expresa de la siguiente manera:

“Patrimonio del Estado es un conjunto de bienes pecuniarios y morales, obligaciones y derechos, que constituyen una universalidad de derecho.”⁶

El patrimonio municipal también es entendido como “aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que, por consecuencia, de esta afectación resultan sometidas a un régimen especial de utilización y protección, amén de que la demanialidad de tales bienes actúa como mecanismo de intervención administrativas sobre las actividades de los particulares.”⁷

Visto lo anterior, tenemos que la integración del patrimonio municipal en la Constitución General de la República es prácticamente omisa, salvo lo que señala el artículo 115 en la fracción segunda, consistente en que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Asimismo, se habla escasamente del patrimonio municipal cuando el inciso b de la misma fracción y artículo, mencionada en el párrafo precedente, hace referencia a las leyes provenientes de las legislaturas, las cuales facultan a los Ayuntamientos para expedir bandos, reglamentos, etc., y que en estos se pueden hacer alusión, a aquellos casos en que se requiera tomar decisiones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

⁶ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 2ª edición, Porrúa, México 2003, p. 873

⁷ © ESPASA CALPE, S. A.

Ahora bien, si la Constitución General, no especifica la integración del patrimonio municipal, las leyes orgánicas municipales si lo hacen, pues debido al dinamismo de la cuestión monetaria municipal, es en dichas leyes principalmente, donde podemos encontrar la información más actualizada.

De la revisión de algunas de ellas, podemos determinar que el patrimonio municipal se constituye por:

- 1.- Los ingresos que conforman su Hacienda Pública.
- 2.- Los bienes de dominio público y de dominio privado que le correspondan y;
- 3.- Los demás bienes, derechos y obligaciones que les sean transmitidos o que adquieran por cualquier título legal.

Por su parte, tanto los ordenamientos municipales como la teoría, establecen que los bienes patrimoniales del municipio se encuentran determinados por las legislaturas de cada una de las entidades federativas y se clasifican en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

En cuanto a los bienes del dominio público tenemos “los de uso común, los destinados a un servicio público y los que tienen significación histórica, cultural, científica o artística”⁸ y los muebles que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles.

Por ser bienes del dominio público están sujetos al régimen jurídico de derecho público, teniendo como características la inalienabilidad e imprescriptibilidad además de no estar sujetos a ningún gravamen mientras no varíe su situación jurídica, así como a acciones reivindicatorias o de posesión

⁸ GALINDO CAMACHO, Miguel, *op. cit.*, p. 40

definitiva o provisional, sin embargo, los particulares y las instituciones de derecho público podrán adquirir sobre éstos, sin que se constituyan derechos reales, su uso, aprovechamiento y explotación mediante el otorgamiento de las concesiones respectivas.

Dentro de los bienes del dominio privado podemos señalar a los abandonados y adjudicados al municipio por la autoridad judicial, “los que resulten de la liquidación, la extinción de los organismos auxiliares municipales en la proporción que le corresponda al Municipio, los inmuebles o muebles que formen parte del patrimonio municipal, o adquiera el Municipio no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público y los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el Municipio.”⁹

Estos bienes, se destinarán prioritariamente al servicio de las diversas dependencias, entidades y unidades administrativas municipales, en cuyo caso deberán de ser incorporados al dominio público. Sus características son la inembargabilidad e imprescriptibilidad, además de que son susceptibles de ser enajenados a los particulares conforme a la ley.

Consonante a todo lo expuesto y dada la diversidad de criterios para establecer por parte de las legislaturas lo que integra el patrimonio del municipio podemos decir en conclusión que “La idea de lo que se debe considerar que forma el contenido del patrimonio, se determina no a través de un criterio jurídico, sino que se establece a través de lo que los políticos en el poder público, consideran valioso de proteger con normas jurídicas por la organización gubernamental que ellos detentan.”¹⁰

⁹ *Bando Municipal Del Municipio de Texcoco*, publicado por el Gobierno municipal, periodo 2006 - 2009

¹⁰ Citado por GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *op. cit.*, pp. 124 y 125

4.2 ADQUISICIÓN, TRANSMISIÓN Y SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS BIENES MUNICIPALES

Respecto a la forma de adquirir, transmitir, así como la situación jurídica de los bienes municipales, nuestro máximo ordenamiento, únicamente establece en la fracción VI del artículo 27 que al igual que los estados y el Distrito Federal, los municipios del país tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, sin embargo, no se hace alusión al procedimiento o procedimientos que se tengan que seguir para ello.

En consecuencia, es en las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas, donde se encuentra regulado todo lo concerniente a lo señalado en el rubro de este apartado.

La adquisición de bienes municipales.- De acuerdo a la ley del patrimonio municipal para el estado de Colima, el municipio vía el ayuntamiento, podrá adquirir bienes de la siguiente manera:

- 1.- Derecho público:
 - a) Expropiación; y
 - b) Adjudicación judicial.
- 2.- Derecho privado:
 - a) Compraventa
 - b) Permuta
 - c) Donaciones gratuitas, y
 - d) Herencias y legados

Cuando se trate de adquirir por vías de derecho público como lo es la expropiación corresponderá al ayuntamiento solicitar al Gobernador la expropiación de bienes por causa de utilidad pública, quien determinará, la utilidad pública, la fijación de la indemnización y la forma de pago.

En los casos en que se adquiera un bien a través del derecho privado, los contratos que suscriba el ayuntamiento, estarán regulados por el Código Civil de la entidad, además de que la firma de ellos, le corresponderá al presidente municipal, al síndico y al secretario del Ayuntamiento.

También el ayuntamiento podrá gestionar que los gobiernos federal o estatal le cedan o transfieran a título gratuito los bienes propios federales o estatales que se encuentren dentro del municipio y que no estén destinados a algún servicio público.

Algunas legislaciones sobre la materia, señalan que la adquisición de bienes se realizará mediante licitación pública, otras leyes orgánicas municipales estudiadas, como lo son la de Michoacán y Oaxaca, establecen que para la adquisición de bienes se integrará un Comité, denominado en el primer caso “Comité de Obra pública, Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios de Bienes Muebles e Inmuebles” y en el segundo caso “Comité de Adquisiciones y Contratación de Servicios”, los cuales se encargarán de llevar acabo todo lo concerniente a la prospección de la adquisición de bienes, dichos comités se integrarán por regidores de cada una de las fuerzas políticas y los servidores públicos necesarios para efectuar su cometido.

La transmisión o enajenación de bienes municipales.- En lo tocante a la transmisión de los bienes municipales, si se trata de bienes del dominio público municipal, estos se tendrán que desincorporar previamente a su enajenación.

En tratándose de bienes del dominio privado, para que sean transmitidos o enajenados, únicamente se requiere de la autorización expresa del ayuntamiento.

La situación jurídica de los bienes municipales.- Con respecto a la situación jurídica de los bienes adquiridos, puede ser, que se tengan que incorporar al dominio público o bien se queden en el dominio privado municipal.

En la primer situación, nos dicen diversos ordenamientos municipales, que el Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal deberá emitir la declaratoria de incorporación correspondiente, la que se publicará por una sola vez en el periódico oficial del estado y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad -en el caso de inmuebles- para que surta efectos contra terceros, además de tener que inscribirse en un Registro Administrativo Público de la Propiedad Municipal, cosa que no sucede con frecuencia en la mayoría de los municipios por no contar con este último registro.

En el caso de adquisición de bienes del dominio privado, solamente se necesita que se reúnan los dos últimos requisitos enunciados en el párrafo anterior.

Para la transmisión o enajenación de bienes se debe de tomar en cuenta si estos se encuentran sometidos al dominio público o privado de la municipalidad. En el primer caso se deben desincorporar mediante el estudio y análisis de que el o los bienes han dejado de ser útiles para fines del servicio público o bien por que han sido solicitados para realizar un proyecto de beneficio social.

En el acuerdo de Cabildo se declarará la desincorporación de algún bien municipal, mediante la decisión de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, especificándose el destino o fin que se le dará al mismo.

Posteriormente se le solicitará a la legislatura de la entidad que tome en consideración lo acordado, para que en caso de ser procedente se expida decreto que manifieste la desincorporación del bien.

Como ya se mencionó en párrafos precedentes, para la enajenación de bienes del dominio privado únicamente se requiere de la aprobación del ayuntamiento, sin embargo, al igual que en la desincorporación se deberá publicar la pretensión de enajenamiento en el periódico o gaceta oficial del estado, con la finalidad de que la transmisión se efectúe mediante subasta pública, que garantice al municipio las mejores condiciones posibles en cuanto a precio de venta.

En ambos casos se deberá de asentar, ya sea la situación de desincorporación y la enajenación para bienes del dominio público o únicamente la transmisión para bienes del dominio privado, en los registros aludidos en la Adquisición de bienes.

4.3 INTEGRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL

Por lo que respecta a la palabra hacienda, ésta tiene su origen en el verbo latino *facere* aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe “Ckasenka”, que significa cámara del tesoro.

Otros vocablos que vale la pena considerar son fisco y erario, sobre ellos Teresita Rendón Huerta sostiene que “El vocablo fisco, proviene del latín *fiscus*, que era la cesta de mimbre en la cual se guardaba el dinero en la época antigua en Roma. Posteriormente se hizo extensivo a todo saco o bolsa destinada a ese objeto y aun al mismo dinero que se guardaba en esa forma. Adoptando la nomenclatura romana, la antigua legislación española, dio el nombre de fisco (o

Cámara del Rey) al tesoro o patrimonio de la Casa Real, y el de *erario* al tesoro público o tesoro del estado. Después se confundieron ambas denominaciones con el nombre de fisco, hasta que en los tiempos actuales, se consideran equivalentes.”¹¹

En cuanto a la definición de la Hacienda Pública Municipal nos señala el Centro de desarrollo Municipal que aquél:

“puede más bien ser descrito que definido, debido a sus varias acepciones. Desde un punto de vista patrimonial significa el conjunto de recursos financieros y patrimoniales, con que cuenta el Municipio para la realización de sus fines. Desde el punto de vista de su dinámica funcional implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de dichos fines. Finalmente, desde una perspectiva institucional significa también el conjunto de órganos de la Administración Pública Municipal encargados de desarrollar tales funciones, si bien, como referiremos más adelante, esta relación entre órganos y funciones no siempre encuentra una correspondencia justa.

Por otra parte, en el concepto de “Hacienda Pública”, no quedan comprendidos sólo los conceptos administrativos; esto es, que la hacienda pública no es sólo administración. En efecto, en la composición de la Hacienda están implícitos también las decisiones fundamentales del programa de gobierno relativas al financiamiento del ente municipal. De contenido, político, económico y social, aspectos que se engloban bajo la denominación de “Política Hacendaria Municipal.”

Asimismo, en el concepto de “Hacienda Pública” están contenidos aquellos aspectos formales relativos al establecimiento y delimitación de los órganos de poder público relacionados con las finanzas municipales y a la interrelación jurídica entre éstos y los particulares o gobernados, aspectos que constituyen el marco limitativo dentro del cual ha de moverse la Administración Hacendaria Municipal, y que se engloba bajo la denominación de “Derecho Hacendario Municipal”¹²

¹¹ RENDÓN HUERTA, Teresita, *op. cit.*, p. 294

¹² CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, *Gobierno y Administración Municipal en México*, Secretaría de Gobernación, 1era. edición, México 1993, p. 417

En atención a lo expuesto, nos referiremos a la integración de la Hacienda Municipal, desde el punto de vista que la considera como el conjunto de recursos financieros con que cuenta la entidad municipal.

Con respecto a la integración de la hacienda municipal, se desprende de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política mexicana, que aquélla se compone principalmente de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas de las entidades federativas.

Lo anterior se puede sintetizar diciendo, que la hacienda pública municipal se estructura, basándose en todos los recursos monetarios que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la ley de ingresos municipales.

Los rendimientos a que se hace referencia en el mandato constitucional, son todos aquellos beneficios o utilidades provenientes de los bienes que le pertenezcan a la entidad municipal, un buen ejemplo sería el caso de las rentas recibidas de un bien del dominio privado municipal.

Consiguientemente acompañan a dichos rendimientos de la hacienda municipal, las contribuciones y otros ingresos que determinan los Congresos locales.

Tales elementos de la hacienda municipal, se encontrarán en la Ley de Ingresos municipales, la cual le compete ser aplicada a las autoridades fiscales municipales, consideradas principalmente con ese carácter al ayuntamiento, al Presidente municipal, los síndicos municipales y el tesorero municipal.

Si bien en el capítulo precedente, se expuso las facultades de los integrantes del ayuntamiento, no está por demás en hacer hincapié en aquellas que se desenvuelven en virtud de la materia impositiva.

Según hemos dicho, el ayuntamiento es el encargado de vigilar la aplicación de la ley de ingresos y de señalar a la tesorería municipal los procedimientos administrativos para su exacta observancia.

Al presidente municipal le corresponde hacer cumplir y hacer cumplir la ley de ingresos para lo cual debe vigilar que la recaudación de los ingresos se haga con exactitud y oportunidad.

Por su parte los síndicos deben vigilar que los ingresos sean recaudados y depositados en la tesorería, en forma oportuna, eficiente y honesta.

El tesorero dirige la recaudación, administración, concentración, cuidado y registro de los fondos provenientes de la aplicación de la ley de ingresos.

Ahora, en cuanto a los ingresos que percibe la municipalidad, estos se clasifican en dos grupos que son los ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios son los que se perciben en forma constante y regular, estos se conforman por:

- 1.- los impuestos
- 2.- los derechos
- 3.- los productos
- 4.- los aprovechamientos
- 5.- las contribuciones de mejoras
- 6.- las participaciones

Por su parte, los ingresos extraordinarios son los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales y se integran por:

I.- los créditos

II.- contribuciones especiales (subsidios)

En los apartados siguientes abordaremos el tema de las contribuciones y demás ingresos, esto con la finalidad de una mejor comprensión y por la necesidad de resaltar la importancia que tienen.

4.3.1 LAS CONTRIBUCIONES

Antes de introducirnos en la implicación de las contribuciones, es importante resaltar que los municipios, no tienen facultades para imponer contribución alguna, toda vez, que dicha facultad se encuentra en poder de las legislaturas estatales, empero, si pueden cobrar determinadas contribuciones.

Así, en materia fiscal existen tres entidades que tienen la capacidad para cobrar impuestos, son tres sujetos activos que son la federación, los estados y los municipios.

Aparte de la capacidad para cobrar los impuestos, los municipios, por parte del ayuntamiento, deben enviar a su Congreso local un proyecto de presupuesto de ingresos y proponer las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y demás contribuciones.

Entrando en la materia tributaria, de acuerdo al derecho fiscal las contribuciones pueden ser analizadas desde dos puntos de vista, uno el del sujeto obligado, en donde la contribución es la aportación que se establece en la ley a cargo de las personas físicas o morales que se realizan para cubrir el gasto público y desde el punto de vista del sujeto que obliga la contribución es el ingreso percibido de las personas físicas o morales que se colocan en los supuestos legales determinados para sufragar el gasto público.

El fundamento del cobro de tales tributos, lo encontramos en la Constitución Política de México, en su artículo 31, fracción IV; en ella se establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes.

Ahora bien, las contribuciones que recibe la corporación municipal, se dividen en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y participaciones federales y estatales.

1.- El impuesto: Se dice que en esta contribución, el gobernado no recibe contraprestación alguna por parte del municipio, sino que dicho impuesto es cubierto en cumplimiento de una obligación de contribuir al gasto público, en razón de la existencia de un potencial económico susceptible de ser gravado, sin embargo, esos recursos que los sujetos pasivos otorgan al sector público para financiar el gasto público, deben regresar al sujeto en la forma de servicios públicos u otra forma.

En el orden municipal existen una gran variedad, como lo son el impuesto predial, el traslativo de dominio, sobre fraccionamientos, división y consolidación de predios, sobre espectáculos públicos, video juegos mediante el uso de fichas, etc.

2.- Los derechos: Por ser una de las contribuciones que recauda y puede disponer directamente la institución municipal, designamos un apartado especial mas adelante para su trato.

3.- Los productos: Se componen de los cobros que hace el municipio pero que no tiene que ver con sus funciones o con la explotación de sus bienes patrimoniales, como ejemplos de ellos, nos da el Dr. Carlos Quintana los siguientes:

- Arrendamientos de fincas, terrenos, mercados, auditorios, edificios, etc.
- Rendimientos de capitales o valores invertidos en instituciones crediticias, etc.
- Cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales.”¹³

Otros ejemplos pueden ser, los derivados de concesiones y la venta de bienes muebles e inmuebles.

4.- Los aprovechamientos: Son todos los ingresos de la hacienda pública municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Como ejemplo de algunos de ellos tenemos:

- * Las multas
- * Recargos
- * Reintegros
- * Donativos
- * Indemnizaciones por daños a bienes municipales.

¹³ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *op. cit.*, p. 383

5.- Las contribuciones de mejoras: Son aquellos recursos que recibe el municipio eventualmente, verbigracia, cuando el ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de estas deberán aportar una contribución especial; o bien; cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras.

6.- Las aportaciones: Por ser un concepto de gran importancia para los municipios, ya que representa una de sus principales fuentes de ingresos, hablaremos más adelante en apartado especial.

4.3.2 LAS PARTICIPACIONES

Podemos considerar a las participaciones, como los porcentajes de la recaudación federal total que las leyes federales o estatales conceden a los municipios.

Las participaciones federales son destinadas por el gobierno federal para fortalecer la realización de obras públicas municipales, siendo cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por las legislaturas de los estados. Estas participaciones son consideradas como los ingresos más importantes para los municipios, para la realización de obras y prestación de servicios.

En estas participaciones hay dos fondos, el general de participaciones y el de fomento municipal.

La Ley de Coordinación Fiscal, señala que la federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

En el caso de que estas no sean entregadas en la forma prescrita por la ley, se tendrá como consecuencia el pago de intereses; además de que el incumplimiento, causará que la federación haga la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión permanente de Funcionarios Fiscales.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no pueden ser objeto de deducciones. Asimismo, las participaciones que corresponden a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines político, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de la legislatura local.

Por lo que respecta, a las aportaciones estatales son los montos con que el gobierno del estado participa y colabora en las obras municipales, dichos montos se destinan a los municipios mediante disposiciones generales o convenios Estado Municipio.

4.3.3 LOS DERECHOS

Los derechos son los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de servicios de carácter administrativo. Como ejemplo de esos pagos de derechos están los que se hacen:

- Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos
- Por servicios que preste el Registro Civil
- Por licencias de construcción reparación o restauración de fincas
- Por propaganda, promociones comerciales.
- Por abastecimiento de agua potable y drenaje, etc.

Sobre este último ejemplo, el cual es considerado como la prestación de un servicio público a cargo del municipio, hablaremos en el capítulo siguiente por ser uno de los rubros más importantes dentro de la labor municipal.

4.4 RÉGIMEN DE LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL

Toda vez, que los recursos propios del municipio no son suficientes, porque no alcanzan y además fluyen lentamente, es necesario recurrir al financiamiento municipal, entendido este como la contratación de créditos, préstamos o empréstitos derivados de:

a) La suscripción de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;

b) La adquisición de los bienes de cualquier tipo, así como contrataciones de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;

c) La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores

La financiación o financiamiento municipal, es considerada como un tipo de recurso extraordinario, por el hecho de no estar previsto de manera precisada en los ordenamientos municipales.

Los créditos son los ingresos que percibe el municipio por concepto de préstamos que solicita para el cumplimiento de sus funciones. Estos pueden ser otorgados por la federación, el estado, cualquier institución crediticia y particular.

Los empréstitos, es el ingreso al que recurre el Estado para hacer frente a gastos urgentes e imprevistos, se conceptúan como el recurso económico que emplea el Estado en circunstancias excepcionales mediante el cual obtiene de un gobierno, institución pública o privada, extranjera o nacional, las cantidades necesarias para la satisfacción de sus necesidades y que pueden tener como destino la municipalidad.

Dichas maneras de obtener recursos económicos, tienen como finalidad el desarrollo municipal apoyando proyectos de infraestructura, servicios públicos y programas de proyección social, con rentabilidad socioeconómica y financiera, además de que se trata de cumplir a tiempo con los programas de inversión, tratando de no sobre endeudar al municipio.

Dentro de los rubros a que pueden ir dirigidos los recursos económicos en comento tenemos:

1.- Servicios públicos como son:

- agua potable
- alcantarillado
- saneamiento

- transporte, etc.

2.- Adquisición de maquinaria y equipo para las diversas actividades y prestación de servicios que lleva acabo el municipio.

3.- Realización de proyectos integrales, a través de la capacitación, consultoría y asistencia técnica para optimizar el uso de recursos, financieros y tecnológicos en las diversas actividades y prestación de servicios públicos municipales.

4.- Comercio y abasto, mediante la construcción e implementación de infraestructura o apoyos de diversa índole, tanto a los comerciantes como a los consumidores.

5.- Infraestructura vial urbana, como es el equipamiento de calles y avenidas mejorando la seguridad y afluencia del transito vehicular y peatonal.

6.- Nuevos desarrollos, encaminados a la adquisición y habitación de suelo para la edificación de zonas de uso habitacional, bajo normas de seguridad y calidad, traducido en mejores condiciones de vida para los habitantes del municipio.

7.- Rehabilitación de zonas que presentan problemas urbanos, rescatar edificios con valor histórico patrimonial, explotar el potencial turístico y rehabilitar la función urbana.

La legislatura del estado autorizará anualmente la ley de ingresos de los ayuntamientos, los montos de endeudamiento neto que sean necesarios para el financiamiento de los programas y entidades que integran la administración pública municipal, de conformidad con la ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

4.5 PROBLEMÁTICA DE LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL

El problema de la financiación municipal deriva en primer término de la sujeción que tienen los municipios a las legislaciones estatales, lo que implica que tanto los municipios grandes, pequeños o con características distintas ya sea por su geografía, clima, recursos naturales, etc., están sometidos a una legislación muy generalizada que no les permite aprovechar de mejor manera, alguna o varias de las características señaladas para su beneficio.

Derivado de lo anterior, el hecho de que existan municipios con características más desfavorecidas, les impide en un momento dado que puedan acceder a otro tipo de financiamientos de los señalados en el apartado anterior, toda vez, que no pueden garantizar el pago del endeudamiento en que puedan comprometerse.

En razón de lo anterior, los municipios deberían de tener más apoyo por parte de las entidades federativas, favoreciendo inclusive a aquellos municipios con condiciones más precarias a través de fondos intermunicipales en los que participen todos los municipios integrantes de un estado.

En segundo término, la problemática del municipio mexicano, tal y como se ha dicho en apartados anteriores, proviene de las desavenencias políticas entre los servidores públicos que detentan el poder y que pertenecen a distintas fuerzas políticas, provocando el retraso o la no aplicación efectiva -en muchas ocasiones- de la financiación municipal.

Por lo anterior, consideramos que es necesario modernizar las legislaciones estatales con la finalidad de que sean aprovechados los recursos de cualquier tipo con que cuentan cada uno de los municipios y al mismo tiempo que

exista la cooperación municipal en todas las entidades federativas en favor de los municipios más vulnerables.

Hoy en día existen programas de financiamiento municipal impulsados por el INAFED, sin embargo, consideramos que es necesario que sean mayormente difundidos en todos los municipios del país; así como es necesario darles más facilidades de acceso a aquellos municipios con grandes carencias económicas y educativas.

4.6 CONTROL DEL GASTO MUNICIPAL

Como se ha venido manejando en este capítulo, la información más actualizada sobre la hacienda municipal, la encontramos en las leyes en materia municipal de las diferentes entidades federativas, toda vez, que es muy común que sean modificadas con bastante frecuencia.

De tales ordenamientos municipales estudiados, podemos extraer lo referente al control del gasto municipal de la siguiente manera.

El gasto público municipal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan los ayuntamientos y los organismos o empresas municipales, la programación del gasto público se basa en los objetivos, estrategias y prioridades que se determinan en los Planes Municipales de Desarrollo y los Programas que de ellos se derivan.

En dicho gasto, se deberán incluir los informes de obras terminadas o en proceso y demás información cuantitativa y cualitativa, así como el estado de la deuda pública, su formulación estará a cargo del Presidente Municipal, Síndico

y Tesorero. Las cuentas públicas municipales y de sus organismos deben presentarse a la legislatura del estado por los presidentes municipales.

De lo anterior se desprende, que es obligación del municipio llevar su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas necesarias para registrar los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, inversiones, asignaciones, obligaciones y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto, además dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Los Ayuntamientos por conducto del síndico y secretario municipales, estarán obligados a llevar en forma actualizada el registro de los bienes muebles e inmuebles que compongan el patrimonio de los mismos y de remitir a la Contaduría General de Glosa o al Órgano de Fiscalización Superior de la entidad, las modificaciones que se realicen al mismo por altas y bajas, así como informar con oportunidad de las enajenaciones u donaciones que se efectúen de su bienes inmuebles.

Las Tesorerías municipales serán competentes para efectuar los cobros y pagos correspondientes, así como el manejo de fondos, sin perjuicio de los convenios celebrados con el estado.

También se habla en la legislación municipal de la contraloría municipal, la cual tendrá un titular denominado contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, teniendo como unas de sus funciones la de coordinarse con la Contaduría General de Glosa o Contaduría Mayor de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado en las cuestiones relativas al manejo de los dineros municipales.

Como una especie de primer filtro de control del gasto municipal, la inspección de la hacienda pública municipal compete al Presidente municipal, al síndico o síndicos y a los regidores de hacienda, pudiendo realizar funciones de contraloría o glosa preventiva para la mejor supervisión del ejercicio de los recursos públicos.

Una medida que creemos es muy acertada, es la contemplada en la ley orgánica municipal de Oaxaca, la cual considera que todos los miembros del ayuntamiento y el tesorero municipal son responsables solidariamente de las irregularidades cometidas en el manejo de los fondos municipales, en consecuencia están obligados a vigilar los actos relacionados con la administración de dichos fondos.

El artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento legal, establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, además de que revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Por lo que hace al presupuesto de egresos, éste será aprobado por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y considerando el Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas derivados, dichos presupuestos comprenderán las previsiones de gasto público y se formularán cada año debiéndose publicar oportunamente en el periódico oficial del estado.

En virtud de lo anterior, existe en las diversas normatividades municipales lo que se denomina Contaduría General de Glosa o Contaduría Mayor de Glosa, la cual, es el Órgano Técnico dependiente y auxiliar de las legislaturas de los estados, que tiene a su cargo el control inspección y evaluación de las actividades de los ayuntamientos en materia de presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores, es decir, la fiscalización del ingreso y gasto público; con atribuciones y funciones para revisar la cuenta de la hacienda pública de los gobiernos de los estados, y de sus

organismos auxiliares, así como de las cuentas de las haciendas públicas y organismos municipales e informar de sus resultados.

Dicha tarea, se llevará acabo mediante la práctica de visitas a las tesorerías municipales a fin de inspeccionar y evaluar las actividades mencionadas, con el auxilio de los recursos humanos y materiales del órgano de control del gasto público dependiente del ejecutivo del estado.

La revisión de las cuentas públicas municipales tendrá por objeto, determinar si el resultado de la gestión financiera en el ejercicio al que correspondan fue congruente o no con los Presupuestos de Ingresos y Egresos y demás disposiciones aplicables, pudiendo la Contaduría General de Glosa ejecutar las acciones conducentes.

La Contaduría General de Glosa o Contaduría Mayor de Glosa debe informar a la legislatura del estado, del resultado de la revisión de la cuenta pública estatal y de las municipales, de las auditorias practicadas y en su caso, de las irregularidades o deficiencias detectadas, debiendo preservar la confidencialidad de dicha información.

Por su parte la legislatura, tiene la responsabilidad de supervisar todas las actividades de la Contaduría General de Glosa o Contaduría Mayor de Glosa; función que de acuerdo a algunas legislaciones, se puede hacer directamente de la Glosa a la legislatura o bien a través de una Comisión Inspector, misma que recibirá los apoyos necesarios para el desempeño de esta función.

En el caso de la Comisión Inspector, ésta debe presentar un informe de las conductas presuntamente delictivas detectadas por la Contaduría General de Glosa y una vez agotados los recursos y garantías de audiencia, se

procederá mediante denuncia ante la autoridad competente, por la propia Contaduría, previa consulta y ratificación de la Comisión Inspectorá o Contraloría.

Asimismo, la legislación municipal de Oaxaca concede acción popular para denunciar ante el ayuntamiento o la legislatura local, los casos de malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que se estime en contra del erario municipal.

CAPITULO QUINTO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

5.1 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En primer lugar, tenemos que para Andrés Serra Rojas “El servicio público, es una actividad técnica, directa o indirecta, que ha sido creada para asegurar de manera permanente, regular continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta al régimen de derecho público.”¹

Para Miguel Acosta Romero, El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o los particulares mediante concesión.”²

A decir de Eduardo López Sosa, el Servicio Público Municipal es:

“una actividad técnico especializada que se realiza de manera general, permanente, regular, uniforme, continua, a cargo del ayuntamiento, para satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes del municipio.”³

Por su parte Reynaldo Robles señala que “un servicio público municipal, es toda aquella actividad Técnica especializada, continua y

¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 24^a ed., México, 2003, p. 110

² ACOSTA ROMERO Miguel, *op. cit.*, p. 962

³ LOPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, p. 185

permanente, que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo del municipio, ya sea prestada directamente o indirecta.”⁴

De las definiciones anteriores, podemos observar que la prestación de un Servicio Público Municipal, es una actividad técnico especializada a cargo del poder público, cuyas características son la generalidad; la igualdad; la regularidad y continuidad, con miras a satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes del municipio.

En la doctrina, existe una gran variedad de clasificaciones de los Servicios Públicos Municipales, categorizándolos, verbigracia, en servicios de gobierno; de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada; de aprovisionamiento para funciones gubernamentales⁵. También han sido clasificados en servicios educativos, asistenciales, urbanos y de seguridad pública⁶

O bien en servicios básicos; servicios básicos complementarios, servicios de seguridad, servicios de protección a la comunidad o servicios de bienestar social⁷, y de manera más genérica, en servicios municipales urbanos y servicios municipales rústicos⁸

Ahora bien, como ya se hizo notar en éste trabajo, la prestación de los Servicios Públicos Municipales, es una de las actividades primordiales que lleva a cabo el Municipio, pues el hecho de ser el orden o nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, origina que sea el encargado de procurar y satisfacer sus necesidades básicas, sin que por ello, las entidades federativas y la federación puedan en algún momento proporcionar por sí o por medio de la municipalidad,

⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, p. 349

⁵ Véase para mayor referencia RENDÓN HUERTA, Teresita, *op. cit.*, p. 148

⁶ Véase para mayor referencia QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 422 y 423

⁷ Véase para mayor referencia LOPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, pp. 188 y 189

⁸ Véase para mayor referencia ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 120 y 121

algún tipo de Servicio Público conforme a los convenios que para tal efecto se celebren.

Dichos convenios, provienen de la facultad o jurisdicción concurrente, la cual implica que tanto la federación, las entidades federativas y los municipios puedan prestar determinados Servicios Públicos Municipales; específicamente podemos hablar de los vinculados a la vivienda, la salud, educación, cultura y deporte entre otros.

También, existe la posibilidad de que los Municipios puedan coordinarse entre ellos para efectuar la prestación de Servicios Públicos Municipales; aún en aquéllos caso, en que pertenezcan a diferentes entidades federativas, requiriendo en estos casos de la aprobación de la legislatura de su entidad federativa.

Aún más, actualmente se ha dado el fenómeno de asociacionismo municipal en México y en otros países, como una estrategia para el desarrollo de las instituciones en comento; en nuestro país existen tres asociaciones importantes, como son la Asociación de Municipios de México A. C. (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC), y la Federación Nacional de Municipios de México, A. C. (FENAMM).

Sobre ello, Cuauhtémoc Paz Cuevas, nos señala que “Al asociarse, los gobiernos locales han creado una poderosa herramienta para distintas funciones, que pueden agruparse en dos grandes tendencias: Por una parte, la atención a problemas o necesidades regionales compartidas y, por otra, la representación e interlocución político gubernamental.”⁹

⁹ PAZ CUEVAS, Cuauhtémoc, *Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México*, Ed. IGLOM, México, 2005, p. 1

Es obligatorio resaltar, que tal asociacionismo, va más allá de una simple ayuda o apoyo para la prestación de Servicios Públicos Municipales, pues tal y como lo expresa el autor anteriormente aludido, “El asociacionismo municipal en México surge como estrategia de los gobiernos locales para la defensa de sus intereses su representación política y la negociación intergubernamental mas allá del asociacionismo con fines de gestión considerado en la Constitución.”¹⁰

En ese orden de ideas, vemos cada vez más, como la institución va cobrando mayor vigor e importancia en el plano nacional e internacional.

5.2 RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

El fundamento legal de la prestación de los Servicios Públicos Municipales, lo encontramos en el artículo 115 constitucional, el cual en su fracción III, nos presenta una lista de los Servicios Públicos, que estarán a cargo del Municipio, entre los cuales se encuentran:

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

Alumbrado público.

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

Mercados y centrales de abasto.

Panteones.

Rastro.

Calles, parques y jardines y su equipamiento;

¹⁰ *Ibidem*, pp. 33 y 34

Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución General, policía preventiva municipal y tránsito;

Cabe mencionar que la lista referida, es de carácter enunciativo más no limitativo, pues tales Servicios Públicos son los más elementales que deben prestar los municipios, razón por la cual, el último párrafo de la fracción III del multicitado artículo 115, formula que las legislaturas estatales podrán determinar la prestación de otros Servicios Públicos, de acuerdo a la situaciones tanto territoriales, sociales y económicas de cada Municipio; y conforme a su capacidad administrativa y financiera.

Como ejemplo de otros Servicios Públicos Municipales establecidos por las legislaturas estatales en los ordenamientos municipales, tenemos la conservación de obras de interés social, capacitación de trabajadores, bolsa de trabajo, protección civil, desarrollo urbano, transporte urbano y suburbano, etc.

De lo expuesto, se puede apreciar con meridiana claridad, que los Servicios Públicos Municipales se encuentran regulados en primer lugar, por la Constitución General de la República, después por las Constituciones estatales y posteriormente por los ordenamientos de carácter municipal como son las leyes que regulan la estructura municipal; llámese leyes orgánicas, leyes del régimen municipal, leyes de gobierno y administración municipal o bandos municipales.

5.3 MECANISMOS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Los mecanismos para llevar a cabo la prestación de los Servicios Públicos Municipales, atienden a la modalidad o sistema de prestación de aquellos.

La teoría, una vez más, agrupa los diversos modos o sistemas de prestación de los Servicios Públicos Municipales y como ejemplo de sistema de prestación de los servicios públicos, tenemos el propuesto por Sabino Álvarez Gendin, consistente en:

- “1. Administración directa.
2. Administración indirecta o de gestoría
3. Concesión.
4. Descentralización por servicios.
5. Empresas Mixtas industrializadas.”¹¹

Por su parte, Eduardo López Sosa, señala que “las modalidades en la prestación de los servicios públicos a cargo del gobierno son: la forma directa, la concesión y la municipalización, aunque más adelante, también se incluyó la forma mixta.”¹²

De la aproximación de ordenamientos municipales como el Código Municipal de Tamaulipas y las Leyes Orgánicas del Estado de San Luis Potosí y Nuevo León, podemos matizar que los Servicios Públicos Municipales pueden ser prestados directamente por los municipios; a través de organismos

¹¹ Citado por DE LA FUENTE ALONSO, Alejandro, *El Municipio y Los Servicios Públicos*, México, 2004, p. 67

¹² LOPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, p. 189

descentralizados o empresas paramunicipales e intermunicipales; concesiones o contratistas e inclusive fideicomisos públicos.

Visto lo anterior, expondremos de manera genérica en los apartados siguientes, la prestación de los Servicios Públicos Municipales, basándonos en algunos ordenamientos jurídicos municipales de diversas entidades federativas, tomando en cuenta, si la Gestión es Directa o Indirecta.

5.3.1 GESTIÓN DIRECTA

En éste apartado, nos referimos a la obligación y responsabilidad que tiene el Municipio a través del Ayuntamiento, de prestar los Servicios Públicos Municipales a los habitantes de su demarcación territorial, en primera instancia.

Para ello, debe contar con unidades o departamentos administrativos especializados, que tengan la estructura, instalaciones, personal y equipo necesario para la prestación del Servicio de que se trate. Y como contraprestación, se percibirán los derechos, cuotas o tarifas que fije anualmente el Ayuntamiento con la aprobación del Congreso del Estado.

Los Servicios Públicos Municipales que deberá prestar el Municipio de manera primordial, serán los establecidos en la Carta Magna y posteriormente cualquiera de los favorecidos en las leyes municipales.

5.3.2 GESTIÓN INDIRECTA

En el caso de la Gestión Indirecta, la prestación de los Servicios Públicos Municipales se realiza por medio de organismos descentralizados, empresas de participación municipal o paramunicipales e intermunicipales, concesiones o contratistas e inclusive fideicomisos.

Cobra bastante relevancia la prestación de los Servicios Públicos Municipales mediante esta forma de Gestión Indirecta, pues al no contar las municipalidades con los recursos necesarios -de cualquier índole-, el Municipio debe recurrir a éstas formas o modalidades, es decir, auxiliándose del sector privado y social.

Es importante hacer mención especial, del sistema o modalidad de prestación de un Servicio Público Municipal mediante la concesión, pues de acuerdo a la teoría éste es muy utilizado; además de que diversas leyes orgánicas municipales como lo son de Tlaxcala, Guanajuato, San Luis Potosí, Nuevo León, Código Municipal de Tamaulipas y la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Jalisco y la de Sonora, la regulan de manera específica, a diferencia de los otros sistemas o modalidades antes mencionados.

En ese sentido, podemos sintetizar, cuando y en que forma deberá de llevarse a cabo la prestación de un Servicio Público mediante la concesión:

1.- En primer lugar, el Servicio Público Municipal puede ser susceptible de ser concesionado, cuando no se lesione el interés público o social, Además de que el ayuntamiento debe acordar que tiene la imposibilidad de prestar el Servicio Público o que existe la conveniencia de que lo preste un tercero, previa autorización del Congreso del Estado.

2.- El Servicio Público Municipal se concesionará, mediante licitación pública en el periódico oficial del gobierno del estado y en uno de mayor circulación en el municipio.

3.- Debe ser solicitado por escrito y se deben cubrir los gastos de los estudios del caso, se debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones por todo el tiempo que dure la concesión, así como los daños que pueda causar al patrimonio municipal y a los particulares. Los interesados deben tener capacidad técnica y financiera, además de acreditar la personalidad jurídica tratándose de personas morales.

4.- Las concesiones se otorgaran por tiempo determinado, el plazo de vigencia será fijado por los ayuntamientos y podrá ser prorrogado.

5.- El concesionario se debe comprometer a prestar el servicio en forma general, regular, continua y eficaz, además de que cumpla con las normas de calidad

6.- El ayuntamiento propondrá anualmente, las tarifas o cuotas que se causará por dicha prestación, además de que fijará los horarios en los cuales se prestarán los servicios públicos siendo aprobado todo ello, por el Congreso del Estado

7.- En la concesión, debe establecerse con claridad el régimen al que deberá estar sometida la concesión, sin perjuicio de que el ayuntamiento pueda modificar por causa justificada, la organización, modo, o condiciones de la prestación del servicio, además de inspeccionar la ejecución de las obras y la prestación del servicio.

8.- El concesionario se debe obligar a que los bienes y equipos con los que preste el servicio se reviertan a favor del municipio, en los casos en que proceda la cancelación o caducidad de la concesión, exceptuando los que no sean de su propiedad, y en caso de que se consideren necesarios para la prestación del servicio, solicitará su expropiación en los términos de la ley de la materia.

9.- A petición del concesionario, antes de la expiración del plazo, la concesión podrá ser prorrogada previa autorización del Congreso hasta por un término igual para el que fue otorgada, siempre que subsista la necesidad de que se siga prestando el servicio y que el ayuntamiento este imposibilitado para prestarlo o lo considere inconveniente. Además de que el concesionario debió haber cumplido con las obligaciones derivadas de la concesión.

10.- Cuando la concesión exceda del término de la gestión del ayuntamiento, deberá ser aprobada por el propio ayuntamiento y aprobada a su vez por el Congreso del Estado.

11.- El concesionario tiene prohibido enajenar o traspasar la concesión o los derechos de ella derivados, o de los bienes empleados en su explotación, sin previa autorización del cabildo.

12.- Por ningún motivo, pueden obtener una concesión los servidores públicos en general, ni sus cónyuges concubinas o parientes consanguíneos, tampoco las empresas en las cuales tengan intereses económicos las personas antes señaladas.

De la misma manera a las personas físicas o morales a las que se les haya revocado una concesión en años recientes se les podrá favorecer con una concesión.

13.- Las concesiones terminarán por: Expiración del plazo; Cancelación; Caducidad o bien por la expropiación de la empresa concesionaria.

El ayuntamiento puede decretar administrativamente y en cualquier tiempo la cancelación de la concesión cuando:

Se compruebe que el servicio se presta en forma distinta de la concesionada

b) No se preste el servicio en forma regular, salvo caso fortuito o fuerza mayor

c) Se alteren las tarifas autorizadas en perjuicio de los usuarios

d) No se cumpla con las obligaciones que se deriven de la concesión

e) El concesionario no conserve los bienes y demás instalaciones en buen estado o cuando estos sufran deterioro por negligencia, en perjuicio de la prestación normal del servicio.

Por otro lado, el ayuntamiento podrá decretar administrativamente la caducidad de la concesión cuando:

a) No se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la propia concesión

b) Cuando el concesionario no otorgue o amplíe las garantías que se le fijen

c) Porque el concesionario no haya realizado las obras e instalaciones o adquirido la maquinaria y equipo en el plazo y conforme a las especificaciones acordadas por el ayuntamiento

En cualquiera de estos casos se respetará la garantía de audiencia del interesado

Por último, acorde a las legislaciones analizadas no podrán ser objeto de concesión, los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y los de seguridad pública y tránsito.

5.3.3 PROGRAMAS DE APOYO A LA POBLACIÓN

Como programas de apoyo a la población, que procuren la prestación o mejoramiento de Servicios Públicos en los municipios, han existido varios; los cuales pueden provenir de convenios y las llamadas reasignaciones del gobierno federal, las cuales como su nombre lo indican, en un primer momento se designaron a una actividad o servicio de las entidades federales, estatales o municipales; y por alguna razón al no aplicarse, se reasignan a un nuevo rubro.

Ejemplo de dichos programas, tuvimos el Programa Nacional de Solidaridad durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari; más recientemente en la Ley de Coordinación Fiscal, se estableció un capítulo referente a los fondos de aportaciones federales, correspondiente al Ramo 33 del Presupuesto Federal de Egresos¹³, los cuales -entre otras cosas- han estado encaminados a la prestación de Servicios Públicos Municipales.

¹³ Véase para mayor referencia QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 399 y 400

Asimismo, con la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (INAFED), se busca crear y desarrollar herramientas de utilidad práctica que impulsen condiciones para que los municipios mexicanos tengan un desarrollo integral.

Dentro de la ayuda que proporciona el citado Instituto, encontramos un catálogo de programas federales para los municipios, a los cuales pueden acceder mediante el cumplimiento de ciertos requisitos.

De acuerdo a lo anterior, algunos de los programas promovidos por el INAFED, están dirigidos a la prestación de Servicios Públicos Municipales, favoreciendo el desarrollo de la institución analizada.

5.4 PROBLEMAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La problemática que se presenta en cuanto a la prestación de los Servicios Públicos Municipales, es muy amplia, toda vez, que existen distintas situaciones que obstaculizan la gestión administrativa como son:

a) Falta de recursos económicos, que como sabemos, son designados por la federación y las entidades federativas, los cuales son insuficientes para sufragar los gastos necesarios en la prestación de un Servicio Público, tanto en su aspecto material, como operativo; razón por la cual, los municipios deben recurrir a la obtención de tales recursos a través de los medios y formas expuestas en este trabajo de tesis, en el capítulo referente a la hacienda municipal.

b) Desconocimiento de la ley, pues con bastante frecuencia sucede que en algunos municipios, principalmente los más pobres, apartados o incomunicados, suelen desconocer los ordenamientos por circunstancias relacionadas con los incisos siguientes, lo que propicia que no se tenga la posibilidad de proporcionar inclusive los Servicios Públicos básicos.

c) Falta o confusión reglamentaria, que puede estar relacionada con los demás problemas aquí expuestos, como tener servidores públicos faltos de conocimientos para expedir un reglamento, o bien, que al elaborarlos, éstos no cuenten con la técnica legislativa adecuada para poder ser inteligibles.

d) Falta de capacidad de los Servidores Públicos Municipales, lo cual sucede muy a menudo, toda vez, que no se cuenta con la capacidad técnica o profesional para llevar a cabo de manera satisfactoria la tarea encomendada, lo cual puede ocasionar un mal manejo de los recursos con que se cuenta y por lo tanto un pésimo o deficiente Servicio Público Municipal.

e) Abuso por parte de los servidores públicos, que en ejercicio de sus atribuciones, desvían los recursos destinados a un Servicio Público Municipal, en favor de sus intereses propios o de un tercero.

f) Otro problema que se puede presentar y que finalmente incide en la problemática señalada, son los intereses partidistas de las distintas corrientes que integran a los ayuntamientos o de estos con los gobiernos estatales.

CAPITULO SEXTO

EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

6.1 EL FEDERALISMO EN MÉXICO

De acuerdo a lo que se trato en el capitulo primero, referente a la federación, el Federalismo en México ha estado presente prácticamente desde la independencia mexicana, salvo aquellos periodos en que fue centralista; aunque se ha dicho que la formula federal, se vivió aún antes, en la época de las culturas mesoamericanas.

Sin embargo, una vez instaurado el régimen federal en el México independiente y debido a las necesidades políticas, económicas y sociales, de la época; surgidas de los diversos movimientos en el país y que más tarde dieron lugar a la revolución mexicana, propiciaron que el gobierno delineara, con mayor claridad la conformación y estructura del Estado mexicano, pronunciándose a nivel constitucional en 1917, con respecto al Municipio, como la base de las entidades federativas; sobre ello, Esteban Moctezuma Barragán sostuvo en la exposición del Federalismo Mexicano, en el año de 1995 lo siguiente:

“La Constitución de 1917 afirmó el proyecto de reforma social de la Revolución Mexicana y, al mismo tiempo, las grandes ideas liberales y federalistas del siglo XIX. El Constituyente quiso subrayar su adhesión al federalismo: el artículo 124 reiteró el principio de facultades exclusivamente explícitas de los Poderes Federales, reservando el resto a los estados, y postuló al Municipio Libre como base de organización política de los estados, al extremo que se le confió al municipio, entre otras atribuciones, la reorganización de la educación nacional.”¹

¹ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, *op. cit.* p.p. 9 y 10

De acuerdo a lo expuesto, podemos decir, que el proceso federalista devino en la adopción del sistema federal en nuestra constitución, contemplando principalmente a la Federación y Entidades Federativas, como base y estructura del país. Sin embargo, “la reciente evolución política, gubernamental y administrativa de los municipios afirma en la práctica la pertinencia (e inevitabilidad) del Estado mexicano como estructura tridimensional. Dicho en los términos contemporáneos, el sistema federal mexicano se ha orientado hacia el modelo “cooperativo” en su dinámica práctica.”²

Lo anterior, da pie para seguir resaltando, el hecho de que no existe o al menos no debería existir una confrontación entre Federación y Municipios, al igual que con las Entidades Federativas; pues cada uno tiene su esfera de competencias, lo que implica la realización de actividades diversas, sobre ello nos dice Roberto Ortega Lomelín:

“a nadie extraña que los ayuntamientos y gobiernos estatales no intervengan en asuntos de política exterior con otras naciones y organismos internacionales, o bien que no regulen el comercio exterior, tengan injerencia en las vías generales de comunicación o que no cuenten con ejército propio. De igual manera nadie espera que el gobierno de la Unión, preste servicios públicos como son los de agua potable y drenaje, mercados, limpia, seguridad pública preventiva, tránsito, alumbrado, mantenimiento de parques y jardines y tantos otros que reconocemos de interés local y que corresponden a los ayuntamientos.”³

Aunado a ello, el mismo autor nos señala que “El federalismo y el municipalismo mexicanos no han pugnado entre sí. Lo que si ha sucedido es que a nivel de órganos constituyentes se resolvió llevar a la Constitución General de la República las bases de organización y funcionamiento de la institución municipal.

² RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS, *op. cit.*, p. 14

³ ORTEGA LOMELIN, Roberto, *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, 1era. edición, México, 1994, p. 13

Es así que la base de la división territorial de los estados es el municipio, siendo base también de la organización política local.”⁴

Actualmente conforme a Juan Bruno Ubiarco Maldonado, “El Municipio en México juega un papel muy importante dentro del sistema de competencias del federalismo, su débil situación tiene que ver directamente con lo que le ocurre a los estados de la Federación.”⁵

Ante tales percepciones, el presente trabajo, tiene la intención de hacer resaltar la importancia de los Municipios para nuestro país; pues de acuerdo con el autor citado con anterioridad, “Si logramos el desarrollo político, económico y social de cada uno de ellos, no cabe duda que lograremos la fortaleza de cada uno de sus respectivos estados a los que pertenecen, y con ello lograremos que la Federación sea sólida en su estructura, política, económica y social.”⁶

De igual manera, que en el apartado relativo a la autonomía, desde nuestro punto de vista, en la reforma del Estado, se deberá de tomar en cuenta lo respectivo a la Federación, pues ello es de vital importancia para el país, sobre ello nos dice Roberto Ortega Lomelín que “la organización federal es un factor inminente a la reforma del Estado, puesto que forma parte del sustrato, determinado históricamente, para el quehacer político de la nación.”⁷

⁴ *Ibidem*, p. 21

⁵ UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno, *El federalismo en México y los problemas del país*, Asociación de Alumnos y Exalumnos de posgrado en Derecho, A.C., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 126

⁶ *Ibidem*, p.127

⁷ ORTEGA LOMELIN, Roberto, *op. cit.*, p. 65

6.2 RELACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS

Ahora bien, la relación entre la Federación, Estados y Municipios es muy diversa y complicada, pues es muy común hablar de la dependencia que existe de Municipios a Entidades Federativas y hacia la Federación, sin embargo, como se ha tratado de explicar mediante la opinión de importantes doctrinarios, esa inferioridad o sometimiento, debe quedar atrás por el bien de nuestro país en su conjunto y no de una entidad como lo es la Federación o las Entidades Federativas dejando en último lugar al Municipio.

De acuerdo a ello, en la actualidad debemos hablar y vivir realmente una cooperación entre las tres esferas de gobierno que interactúan en México, pues es un hecho que en toda forma de organización se requiere de la división del trabajo para alcanzar de manera efectiva las metas deseadas. Dicha cooperación deberá estar cimentada en la democracia, buscando un equilibrio entre el interés social y el interés individual.

Como principales relaciones que se llevan a cabo entre los órdenes de gobierno podemos señalar las de índole político, económico y sociales.

6.2.1 RELACIÓN POLÍTICA

La relación política es muy importante, sobre todo, por que supone la interacción de distintas posturas políticas halladas dentro de la estructura de nuestro país, lo que implica que en muchas ocasiones existan los desacuerdos y contención por imponer las ideas propias de cada partido, ocasionando el

postergamiento de importantes decisiones que afectan de muchas maneras la vida nacional.

Una buena relación política no solo entre los distintos niveles de gobierno, sino entre las mismas Entidades Federativas y Municipios, mediante la voluntad política que tenga como prioridad el desarrollo del país y no el interés partidista, lograría un gran avance para los Municipios.

6.2.2 RELACIÓN ECONÓMICA

Es innegable, el vínculo tan estrecho que existe entre las relaciones propuestas en este capítulo, toda vez que la efectividad de una supone por poco la inexorabilidad de la otra.

En el caso de la relación económica aludida en este apartado, tenemos que existe un desacuerdo por la forma, cantidad y tiempos en que son administrados los recursos económicos a los Municipios principalmente.

Por lo que en la actualidad, es muy evidente el desequilibrado desarrollo que muestran los Municipios en diversas Entidades Federativas y aún más dentro de un solo Estado Federado, teniendo como consecuencias la polémica constante de ¿quién debería manejar y recaudar los dineros del país?, si la Federación, los Estados y con más actualidad los Municipios, pues es realmente el lugar donde se generan las finanzas.

Si en efecto, se tratara de trabajar a través de la cooperación mediante principios o valores de celeridad, transparencia y honradez entre los ordenes de gobierno, e insistimos nuevamente, entre los Estados Federados y los

Municipios con miras al bienestar colectivo y no el individual, se observaría un gran desarrollo.

6.2.3 RELACIÓN SOCIAL

Las relaciones sociales, de igual manera encuentran su interacción con las otras señaladas anteriormente, pues hoy en día los gobiernos, ya sea el federal, estatal o municipal, han perdido credibilidad ante los ciudadanos, pues es un hecho notorio, el que los gobiernos municipales despotriquen abierta y públicamente el trabajo de las Entidades Federativas y la Federación inclusive de forma inversa.

Lo cual demuestra una defectuosa y pésima relación social entre los ámbitos de gobierno, que se refleja mediante el desinterés u omisión en la participación ciudadana en comicios, referendums, encuestas, etc., en las que los distintos niveles de gobierno tratan de justificar sus acciones, ocasionando con ello la toma de decisiones en manos de unos cuantos.

Unas buenas relaciones sociales entre los ordenes de gobierno tendrían el efecto de la participación democrática de los ciudadanos en todo proceso consultivo y cuando proceda, el apoyo de ellos.

Lo cual, como se ha expresado de manera reiterativa en todo este trabajo recepcional de tesis, debe comenzar con el acercamiento del gobierno municipal con los ciudadanos de su territorio y de ahí hacia las Entidades Federativas y por consecuencia la Federación. Creando el bienestar de los Municipios, Estados y Federación en su totalidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El municipio, no puede ser estudiado y mucho menos entendido sin la correlación de múltiples conceptos, instituciones y figuras jurídicas, con los cuales tiene una vinculación indefectiblemente estrecha, permitiendo con ello, seguir analizando y valorando su utilidad.

SEGUNDA.- El análisis y valoración de la institución municipal, nos provee de elementos importantes que nos ayudan a determinar el grado de desarrollo que ha tenido y en su caso la modernización que debe alcanzar para el mayor beneficio de la población, y por ende, del Estado mexicano.

TERCERA.- La búsqueda del origen del municipio, a más de resultar interesante desde una perspectiva, cultural y didáctica, nos permite la comprensión del pensamiento de antaño, valorando la situación que existió en nuestro pasado histórico. Asimismo dicho análisis, nos revela muchos aspectos de nuestra realidad actual.

CUARTA.- De igual modo, el cúmulo de acontecimientos, experiencias, conocimientos y estudios a lo largo de la vida nacional, permiten calificar los aciertos y desaciertos que se han tenido, los cuales han ido perfilando a nuestra nación, para ser como la conocemos hoy en día. Esto nos debe servir de ejemplo para evitar los errores del pasado.

QUINTA.- La complejidad que han adquirido nuestras sociedades a través de los años, ha requerido necesariamente de la intervención de individuos que organicen y controlen a los diversos grupos, basándose para dicha finalidad en términos modernos, en la división del trabajo, atribuciones y facultades, mediante la instauración legítima de órganos de gobierno.

SEXTA.- El Municipio, como parte de la división apuntada anteriormente, constituye un orden de gobierno con sus instancias de gobierno, integradas por diversos servidores públicos, que deben obedecer a los intereses colectivos y por ningún motivo a los propios, ciñéndose en su actuación a los textos legales aplicables.

SÉPTIMA.- Es necesaria una mejor capacitación de los servidores públicos que intervienen en el gobierno y administración de los municipios mexicanos, lo cual contribuirá a una efectiva gobernabilidad, organización y eficiencia; lográndose una mejor administración de los recursos de toda índole en pro de la fortaleza municipal.

OCTAVA.- Las funciones que ejercen los servidores públicos municipales podemos agruparlas en:

Políticas: Mediante la representación política del ejercicio del poder y función legislativa.

Normativas: A través de la expedición de diversos ordenamientos como son los Bandos de Policía y Buen Gobierno, ordenanzas, circulares y reglamentos.

Ejecutiva: Resultado de la aplicación y cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones legales para su exacta observancia.

Jurisdiccional: Proveyéndose la justicia de policía y buen gobierno; y en algunas entidades justicia de paz o justicia municipal.

NOVENA.- El patrimonio y la hacienda municipal, es uno de los puntos claves para los municipios mexicanos, pues si bien es cierto que el libre manejo de los recursos municipales se encuentra consagrado en nuestro máximo ordenamiento nacional, no resulta menos cierto que gran parte de los recursos que genera el municipio, no se quedan ahí, es decir, se distribuyen entre las entidades federativas y la federación.

DECIMA.- Una mejor captación y distribución de los recursos de la hacienda municipal, implica una reforma estructural a nuestro actual sistema hacendario nacional, teniendo como principal adversario la falta de voluntad política de las fuerzas partidistas que luchan por sus propios intereses, cuando deberían de trabajar con objetivos claros y precisos como el progreso y desarrollo de México.

DECIMA PRIMERA.- Los servicios públicos municipales son por excelencia una de las funciones más importantes que se llevan a cabo dentro del municipio, lo cual implica un acercamiento muy próximo con la población, situación que con bastante frecuencia no llevan a cabo los otros dos órdenes de gobierno.

DECIMO SEGUNDA.- En virtud de que los servicios públicos municipales se encuentran dirigidos a satisfacer las necesidades más primigenias de la población, es de vital importancia destinar más recursos y programas encaminados a la prestación de ellos, en beneficio de la población.

DECIMO TERCERA.- La vida actual de México, a la par de los sucesos del mundo, requiere de la colaboración y coordinación de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, con la firme intención de alcanzar la estabilidad y prosperidad de nuestro país. El Municipio debe ser el soporte de tipo piramidal para hacer fuertes a las entidades federativas y de ahí a la nación.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, 15ª ed., México, 2002.
- ----- Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Porrúa, 4ª. Edición, México, 2003.
- ÁLVAREZ LEDEZMA, Mario I, Introducción al Estudio del Derecho, Mc Graw-Hill, México, 2003.
- ANDRÁDE SÁNCHEZ, J. Eduardo, Derecho Municipal, Oxford University, México, 2006.
- ARAGÓN SALCIDO, María Inés, Autonomía Política: La Función Legislativa del Ayuntamiento en México, dentro de Federalismo y regionalismo (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. José María Serna de la Garza Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2002.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Principios Sobre el Federalismo Mexicano: 1824, Editado por el Departamento del Distrito Federal, México, 1984.
- BODENHEINER, Edgar, Teoría del Derecho, Fondo de Cultura Económica, 3ª. Reimpresión, México, 2004.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 2000.

- CARBONELL José, Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo en México. Cerrando el Círculo, dentro de Federalismo y regionalismo (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.. José María Serna de la Garza Coordinador,
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, Gobierno y Administración Municipal en México, Secretaría de Gobernación, 1era. Edición, México 1993.
- CONTRERAS CRUZ, Sergio, Historia, Teoría y Praxis Municipal, México, 2002.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, La Autonomía Municipal en México, Porrúa, 1ª. Edición, México, 1998.
- DE LA FUENTE ALONSO, Alejandro, El Municipio y Los Servicios Públicos, Porrúa, México, 2003.
- DEL VECCHIO, Giorgio, Filosofía del Derecho, Bosch Casa Editorial S.A., 9ª. Edición española corregida y aumentada, España, 1991.
- DURÁN RUÍZ, Ramón, Evolución del Municipio Mexicano, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2001.
- FAYA VIESCA, Jacinto, El Federalismo Mexicano, Porrúa, México, 1998.
- GALEANA, Patricia, Presentación dentro del catálogo de la exposición documental El Federalismo Mexicano, Secretaria de Gobernación, Archivo General de la Nación, México, 1996.

- GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo tomo II, Porrúa, México 1996.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo, México, 2004.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Filosofía del Derecho, Porrúa, Décima Primera Edición, México, 1999.
- GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Ma. De La Luz, Valores Del Estado en el Pensamiento Político, Mc Graw-Hill, Segunda Edición, México, 2000.
- GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia, Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano, Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la República, Coordinadores, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2004.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, 2ª. Edición, Porrúa, México 2003.
- ----- Derecho de las Obligaciones, Décima Tercera Edición, Porrúa, México 2001.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
- LOPEZ SOSA, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, Universidad Autónoma del Estado de México 2ª Edición, Toluca, Estado de México, 1999.

- MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, El Derecho Precolonial, Sexta Edición, Porrúa, México, 1992.
- MERINO, Mauricio, Gobierno Local, Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado de México, El Colegio Mexiquense, México, 2005.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, palabras pronunciadas durante la inauguración de la exposición El Federalismo mexicano, dentro del catálogo de la exposición documental El Federalismo Mexicano, Secretaria de Gobernación, Archivo General de la Nación, México, 1996.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, Elementos Jurídico –Históricos del Municipio en México, UNAM, 1era. Edición, México, 1979.
- NAVA OTERO, Guadalupe, Cabildos y Ayuntamientos de la Nueva España en 1808, Secretaría de Educación Pública, 1era. Edición, México 1973.
- OCHOA CAMPOS Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa, Cuarta edición, México, 1985.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio y su Evolución Institucional, Fomun, 1era. Edición, México 1981.
- OLIVARES VIONET, Raúl, Federalismo, Trillas, México, 2000.
- OROPEZA HERNÁNDEZ, Martínez, Administración Pública Municipal, Trillas, México, 2001.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, 1era. Edición, México, 1994.

- PAZ CUEVAS, Cuauhtémoc, Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México, Ed. IGLOM, México, 2005.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, 7ª Edición, México, Porrúa, 2003.
- RED DE INVESTIGADORES EN GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS, Bases Para Una Reforma Constitucional En Materia Municipal, México, Soluciones Gráficas Lithomat, S.A. de C. V.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, Derecho Municipal, Porrúa, 3ª, Edición, México, 2005.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, Porrúa, Quinta Edición, México, 2002.
- RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, Sistemas Electorales y Gobiernos Municipales, Porrúa, México 2005.
- RUIZ MASSIEU, Francisco José, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Porrúa, 1era. Edición, México 1980.
- SALAZAR COLÍN, Clemente, Régimen Jurídico Municipal en México, Coordinador Jorge Fernández Ruiz, Porrúa, México, 2002.
- SALAZAR MEDINA, Julián, Elementos Básicos de la Administración Municipal, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2ª. Edición, Toluca Estado de México, 1992.

- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Quinta Edición, Porrúa, México, 2000.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, 24ª ed., México, 2003.
- SOTO PEREZ, Ricardo, Nociones de Derecho Positivo, Esfinge, Décimo Novena Edición, México, 1991.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1963.
- UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno, El federalismo en México y los problemas del país, Asociación de Alumnos y Exalumnos de posgrado en Derecho, A.C., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, Porrúa, México, 2003.
- VALENZUELA PERNAZ, Fernando, El Municipio ante la Globalización, dentro de Federalismo y regionalismo (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. José María Serna de la Garza Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.
- VAZQUEZ, Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, Ed. SEP, 2º Edición, México, 2000.
- VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo, Revista: Justicia y Sociedad, Artículo “El Municipio en la Reforma del Estado”, Editorial Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, Volumen 59, México, 2004.

- VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, Décima Séptima Edición, México, 2000.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa - Calpe, S.A. Tomo XVIII.
- Gran Historia de México, El mundo prehispánico, Tomo I, 1er Edición, Editorial Planeta, México 2001.
- Diccionario Jurídico Espasa Calpe, S.A., Madrid, 2003.
- Diccionario Enciclopédico Océano, Danae, S.A., 1era Edición, España, s/n de pág.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Porrúa, México, 2000.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.
- Legislación de las diversas entidades federativas, principalmente Constituciones Políticas y leyes orgánicas municipales como son las de:

- Estado de México
- Tlaxcala
- Nuevo León
- Chiapas
- Quintana Roo
- Zacatecas
- Guerrero
- Querétaro

MEDIOS ELECTRÓNICOS

- Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

- Espasa Calpe, S. A. ® 2002.

- Internet
 - http://www.elocal.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2
 - www.bibliojuridica.org/libros/1/94/9.pdf
 - www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/presenta/ - 19k
 - www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_
 - www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes/Ley39.html