

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



LABRA ZAMORA JOSÉ JORAM.

***“LA REFORMA DEL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL PARA QUE EL MUNICIPIO SEA
VERDADERAMENTE LIBRE”***

ASESOR: LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA.

AGOSTO DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO

1.1.- Estado.....	1
1.2.- Federalismo y Pacto Federal.....	3
1.3.- Gobierno.....	6
1.4.- Concepto de Municipio.	8
1.4.1.- Naturaleza Jurídica del Municipio.	12
1.5.- Elementos Fundamentales de municipio.	16
1.5.1.- Territorio.	16
1.5.2.- Población.	18
1.5.3.- Gobierno municipal.	21
1.5.3.1.- El Ayuntamiento.	24
1.5.3.2.- Atribuciones del Ayuntamiento.	26
1.5.3.3. Miembros del Ayuntamiento y sus atribuciones.	27
1.5.3.3.1.- El Presidente Municipal.	28
1.5.3.3.2.- Los Regidores.	31
1.5.3.3.3.- El Sindico.....	32
1.5.3.4.- Auxiliares del Municipio.	34
1.6.- Servicios Públicos Municipales.	37

CAPÍTULO II DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO

2.1.- El Municipio en Roma.....	42
2.2.- El municipio Español.....	44
2.3.- El municipio en el México Prehispánico.....	47
2.4.- El municipio en la Nueva España.	49

2.5.- El Municipio durante la colonia.	51
2.6.- El municipio después de la Independencia.....	53
2.7.- El municipio en el Actual artículo Constitucional.	56
2.8.- Las reformas del artículo 115 de la Constitución.....	58
2.9.- El Municipio en las legislaturas locales.....	93

CAPÍTULO III

NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

3.1.- El artículo 115 constitucional.	97
3.2.- ¿Por qué el Municipio Mexicano no es libre y mucho menos autónomo?	98
3.3.- La reforma al artículo 115 en diferentes fracciones para alcanzar su eficaz desarrollo.	101
3.4.- La Necesidad de las reformas para fortalecer el Municipio.....	112
3.4.1.- Municipio, lugar donde vive la mayoría de los mexicanos.....	116
3.4.2.- El olvido del Municipio Mexicano por la doctrina.....	117
3.5.- El Municipio Libre es la base de la organización del Estado.....	119

CAPÍTULO IV

EL MUNICIPIO EN OTROS PAÍSES

4.1.- Diferentes modelos municipales.....	121
4.1.1.- España.....	123
4.1.2.- Francia.....	126
4.1.3.- Estados Unidos de Norte América.....	127
4.1.4.- Inglaterra.....	128
4.1.5.- Latinoamérica.....	129
4.2.- Diferencias y Similitudes del Municipio Mexicano con estos sistemas.....	132
4.3.- Cuestiones que debemos retomar de estos sistemas.....	134

Conclusiones.135

Bibliografía.141

INTRODUCCIÓN

Hablar del Municipio en México, implica hablar no solo de una organización política y administrativa en que nuestro país se divide, sino de una parte importante de nuestra Nación, implica hablar del lugar donde la mayoría de los mexicanos vive, del lugar donde se desarrolla en gran parte la vida de México.

Implica hablar de un orden de gobierno que junto al federal, estatal y del Distrito Federal, conforman la federación. Sin embargo, a pesar de tratarse de una parte importante de la federación, encontramos que en lo que al Derecho Municipal corresponde, no existe mucha doctrina, como en las materias de derecho civil, penal, constitucional, etc.

Es por eso que el presente trabajo pretende llamar la atención en el estudio de la materia y ¿por qué no?, impulsar una reforma a nivel constitucional, pues como se demostrara en el cuerpo del mismo, es necesario que se quiten los candados legislativos y se les entreguen a los Ayuntamientos las facultades que por principio le corresponden.

Consideramos que es impropio de un estado federal, limitar la actuación de los cabildos locales, pues son los que se encuentran más cerca de los habitantes y conocen sus necesidades, por lo que son éstos los que pueden cubrirlas de manera adecuada.

Recordemos que el Municipio en México ha estado presente desde que Hernán Cortes lo creó, es decir antes de las entidades federativas e incluso la federación fueran creados, y no ha desaparecido a pesar de que los gobiernos centralistas o federales lo han tomado en cuenta en mayor o menor medida, lo que nos lleva a pensar que en cuanto a organización municipal, tenemos la experiencia suficiente para impulsar su desarrollo.

Consideramos que el Municipio y todo lo que implica su figura, debe adquirir mayor importancia en la vida jurídica de nuestra país, tal como en algunos otros países.

Debemos impulsar la libertad del Municipio, para que su gobierno sea eficaz y capaz de cumplir con la finalidad primordial de todo Estado, el bien común.

Capítulo I

Marco Conceptual y Jurídico.

1.1.-Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 3, párrafo primero:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación...”

Esto significa que el Estado definido dentro de nuestra Constitución Política, comprende a la federación, las entidades federativas, al Distrito Federal y a los municipios. Por lo que es en éste artículo donde se reconoce al Municipio como parte del Estado Mexicano.

Señala el maestro Ignacio Burgoa Orihuela:

“El Estado Mexicano, como todo Estado, implica una organización o estructura jurídica dinámica, por cuanto que como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y los cuales fundan su justificación.”¹

En este orden de ideas, se puede señalar que el Estado persigue fines específicos, como el bien común. Por otro lado no se hace la distinción, ni se señala que parte del Estado Mexicano es la que debe llevar a cabo determinados

¹ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 12 edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pag, 29.

fines, lo que significa que es todo el Estado Mexicano el que debe cumplirlos, tanto la federación, los estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Es por esto que se considera que el Municipio debe ser incluido dentro de los planes de Desarrollo Nacional para lograr sus fines, ya que como se estudiara y expondrá más adelante, es el Municipio por medio de su Ayuntamiento el que debe cobrar una importancia tal, como para poder decidir en la vida del Estado.

Esto obedece al hecho de que es en los Municipios donde se concentra la mayoría de los habitantes de este país, ya sea que tengan la calidad de ciudadanos, extranjeros, residentes, turistas, vecinos, ejidatarios, comuneros o simples menores de edad que la mayoría de las veces no son tomados en cuenta por no ser considerados ciudadanos, pero que al igual que todos los anteriores forman parte de la población municipal y necesitan de los servicios públicos que pueda brindar el Ayuntamiento.

En cuanto a las formas de Estado encontramos que el citado maestro Burgoa Orihuela señala que existen dos concepciones: los Estados Unitarios y los Estados Federales.

En este apartado se hará referencia sólo a los primeros, es decir a los Unitarios o centralistas, ya que más adelante se dedica un punto exclusivo a los Federales.

Los Unitarios son aquellos que acumulan el poder en una sola figura, es decir no se habla de una división de poderes, ya que las funciones legislativas y administrativas recaen en una misma figura como la de un rey o monarca, que es la forma clásica de ver a un Estado Unitario, y la judicial es encargada a diversas autoridades atendiendo a una división territorial.

Los gobernantes de las divisiones político-territoriales, llamadas provincias o departamentos, dependen directamente del Ejecutivo, y no hay forma de que sean escogidos libremente por el pueblo.

1.2.-Federalismo y Pacto Federal.

El maestro Feliciano Calzada Padrón en su libro Derecho Constitucional, menciona con respecto a esta figura:

“En un principio, todo Estado federal es el integrado por un grupo de estados que, sin perder su propia soberanía, se pliegan al interés supremo de la nación de la que forman parte, como expresión de su propia soberanía. Ello se resume en lo que se ha dado en llamar pacto federal, el que opuesto a la forma central o unitaria de gobierno, da paso al establecimiento de un Estado que se superpone a las demás entidades, al tiempo que se encarga de mantener un equilibrio del poder entre las mismas, velando de manera general por los intereses de la Federación, y siendo el titular de la soberanía de la nación que la integra”²

El pacto federal como lo señala el maestro Calzada, implica precisamente un pacto, es decir un acuerdo de voluntades, en este caso de las voluntades de las entidades federativas, ya que son éstas las que ceden parte de su soberanía para crear un Estado federal.

No debemos olvidar que es a raíz de las entidades federativas, formadas por Municipios, las que crean al Estado Federal y no al revés, tal y como lo señala el artículo 40 de la Constitución:

² CALZADA PADRÓN FELICIANO. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México 2005. Pag. 188.

“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.”

Por lo que es correcto señalar que es por voluntad de las 31 entidades federativas, que se crea el gobierno federal.

Debemos recordar que las entidades federativas como parte del Estado mexicano, solo ceden parte de su soberanía, ya que conservan para sí la libertad de crear su propia constitución y de este modo organizar su estructura interna, lo que sin duda debería contemplarse para el Municipio también. Ya que aunque el artículo 115 de la constitución lo señala como libre, no lo es en la realidad, pues si lo fuera hablaríamos de un Estado federal fuerte, cimentado desde abajo, es decir desde la raíz del pacto federal con Ayuntamientos fuertes capaces de abastecer a las demandas de necesidades de los habitantes.

Esto puede crear una duda, la cual se tratara de contestar al finalizar el presente punto, si son las entidades las que crean al Estado mexicano, ¿por qué es la constitución federal la que de manera residual señala la competencia de las mismas y no son éstas las que señalan a la federación en que puede intervenir o no?

Otra característica importante de este pacto federal es que la constitución federal, donde recae dicho pacto, para ser modificada requiere además del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión, de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas. Por lo que en relación de unas con otras entidades, todas tienen la misma importancia ya que su voto tiene el mismo valor.

De acuerdo al artículo 41 de la Constitución, dichas reformas nunca deberán contravenir al pacto federal, lo que se traduce en la conservación de la libertad y soberanía de los Estados y por ende la de los Municipios, ya que la idea contraria implicaría una forma de Estado Unitario.

Aunado a todo esto, con la importancia que tienen cada uno de los Estados que conforman el pacto federal, debe recordarse lo que señala el artículo 115 constitucional:

“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...”

Esto es, el municipio es la base de los Estados miembros de la federación, por lo tanto son la base del pacto federal y del Estado Mexicano

Ahora bien, según nuestro citado maestro Burgoa³, para que se pueda dar el federalismo deben existir tres condiciones previas:

1. La independencia previa de Estados soberanos.
2. La unión formada por ellos.
3. El nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos.

Por lo que hace a las dos últimas condiciones, no se encuentra mayor problema, porque como se ha dicho es voluntad de las entidades constituirse en un solo Estado federal y dar nacimiento a uno solo.

³ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. Pag, 408.

Sin embargo no se puede hablar de la primera condición como algo que se haya dado realmente en nuestro país, ya que si bien es cierto el federalismo se menciona desde la constitución de 1824 en su artículo 4º, también lo es que los Estados nunca fueron libres y soberanos, pues siempre dependieron de la corona española.

La figura del federalismo fue copiada tal cual de las trece colonias de los Estados Unidos de Norteamérica, las cuales si eran independientes entre sí. Pero como una forma "*sui-generi*" de nuestro país, el federalismo se da de otra manera, ya que es la constitución federal la que dota a los Estados de libertad y soberanía.

Ahora bien, si fuera cierto que solo los Estados libres y soberanos pueden formar una federación, entonces el pacto federal mexicano es cuestionable ya que nunca existieron Estados libres y soberanos para crearlo, debido a que primero se creó éste y después fueron dotados los Estados de libertad y soberanía.

Visto desde este punto de vista los Estados fueron concebidos con una libertad y una soberanía limitadas porque ya estaba creado el pacto federal.

En respuesta a nuestra pregunta planteada anteriormente, podemos decir que tal vez sea por este motivo que es la Federación y no los Estados, la que determina las funciones federales y deja para los Estados las residuales y no de otra forma.

1.3.-Gobierno.

Respecto a este concepto solo se harán algunas consideraciones para poder después definir lo que se deberá entender como gobernar.

Señala el maestro Sánchez Bringas respecto a la forma de gobierno denominada República:

“Esta forma de gobierno presenta las siguientes características:

- i. El jefe de Estado es el presidente o primer ministro quienes acceden al cargo a través de procedimientos electorales directos o indirectos; al propio tiempo tienen la calidad de jefe de gobierno.*
- ii. Las atribuciones de los tres órganos del Estado se encuentran específicamente diferenciadas en la Constitución y sus titulares disponen de un importante grado de autonomía.*
- iii. No se permiten distinciones derivadas del nacimiento, por lo mismo, no existen diferencias entre nobleza y población común. La población disfruta de igualdad frente a la ley.”⁴*

Comentando las palabras del maestro Sánchez, se señala que el jefe de Estado no es el presidente, ya que como se dijo al principio de este trabajo, el Estado comprende a toda la federación, y si como anota el maestro Burgoa:

“El gobierno es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.”⁵

Esta concepción de gobierno implicaría que el Presidente sería no solo el jefe del Ejecutivo sino del Legislativo y del Judicial, que son los que generalmente realizan actos de autoridad.

⁴ SÁNCHEZ BRINGAS ENRIQUE. Derecho Constitucional. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 2002. Pag. 318.

⁵ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. Pag, 401.

Por lo que se discierne del maestro Sánchez y se niega que el Presidente sea el Jefe de Estado, porque esto implicaría una supremacía de un poder sobre otro.

Con respecto al segundo punto del citado maestro se esta de acuerdo al señalar que los titulares de estos tres órganos disponen de un importante grado de autonomía, ya que la unión de estos revela la verdadera figura de la jefatura del Estado.

Respecto al tercer y ultimo punto señalado, de igual forma se esta de acuerdo, por ser cierto el hecho de que constitucionalmente, todos somos iguales ante la ley ya que el gobierno instituido para unos es un gobierno para todos.

Hasta aquí se ha señalado como gobierno al conjunto de órganos que desarrollan el poder público, pero ¿quién nos gobierna realmente?

Para efectos del presente trabajo se dirá, parafraseando al maestro Jorge Carlos Adame García en sus clases de Derecho Municipal, que el gobernante es aquél que mejora la calidad de vida de los ciudadanos a través de los servicios públicos.

En este entender es el Ayuntamiento por medio del Presidente Municipal el encargado de llevar los servicios públicos a los habitantes, así que es el Ayuntamiento el verdadero gobernante de nuestro país.

1.4. -Concepto de Municipio.

La palabra Municipio viene del latín *municipium*, de *munus*, que significa cargo, carga, oficio y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar, lo que significa adoptar o tomar un cargo.

En la antigüedad el término *municipium* se utilizaba para definir a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las tareas de la localidad y se organizaban para cubrir las necesidades de las comunidades que integraban a ese *municipium*.

En la actualidad la autora Teresita Rendón Huerta Barrera define al Municipio como:

“...la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”⁶

Consideramos que la definición citada es acertada, sin embargo no se define cuales son esos fines, es decir en que sentido deben estar creadas las normas que rigen al Municipio.

En cuanto a la unidad de gobierno es de suponerse que la maestra habla del Ayuntamiento, lo que debe significar que éste se rige por normas encaminadas a cumplir con los fines del Municipio, fines que probablemente tengan que ver con el bienestar de la población citada por la autora.

En cuanto a la entidad político-jurídica, debemos recordar que efectivamente el Municipio es una entidad delimitada políticamente, la cual encuentra sustento jurídico en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte el maestro Carlos F. Quintana Roldan en su libro de Derecho Municipal, propone la siguiente definición:

⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Derecho Municipal. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 2005. Pag 13.

“El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”⁷

En la definición del maestro Quintana Roldan se puede apreciar que si están definidos los fines del municipio, los cuales según el autor en comento son organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal.

También se observa que el maestro Quintana agrega a las características del Municipio a parte de lo político y jurídico, lo social; idea que nos parece importante, porque no se debe perder de vista que el grupo de habitantes de ese Municipio integra una sociedad.

Sin embargo no sé esta de acuerdo en su totalidad con esta primera parte de la definición, ya que el Municipio mexicano no es autónomo, porque a pesar de que constitucionalmente existe la libertad, la autonomía es una cuestión idealista pues no existe de hecho ni de derecho.

Continuando con el análisis de esta definición se hace notar que al igual que la maestra Rendón el maestro Quintana coincide en incluir dentro de la definición de Municipio, tres elementos muy importantes los cuales se analizaran más adelante, que son un espacio geográfico, un núcleo de población y un gobierno.

⁷ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Derecho Municipal. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 2003. Pag 6.

El maestro Moreno Plata plantea la siguiente definición:

“El municipio es una entidad político-administrativa, que esta regulado por un orden jurídico, y cuya finalidad es la satisfacción de los intereses vecinales de una comunidad reconocida jurídicamente, como base de la división política y administrativa de un Estado, en un momento histórico determinado.”⁸

En la definición propuesta por el citado maestro se puede observar que no se habla directamente de un gobierno, se habla solo de un orden jurídico, sin embargo es de suponerse que aquellos encargados que vigilar el orden jurídico sean los gobernantes.

En la definición a estudio cabe hacer notar que se incluye otra característica del Municipio, la administrativa, en el sentido de que el País esta dividido para su mejor administración en los tres niveles antes descritos, el Federal, el local y el municipal; claro con sus respectivas atribuciones cada uno.

Ahora bien, en el presente trabajo se ha hecho referencia a que gobernar es elevar la calidad de vida de los habitantes y esto por medio de la satisfacción de sus necesidades, por lo que se considera acertada la idea de que la finalidad de los gobernantes del municipio sea satisfacer los intereses vecinales, idea vertida en la definición del maestro Moreno Plata, aunque sin definir que es lo que entiende o a que se refiere con *“comunidad reconocida jurídicamente”*. Creándose con este término una confusión, ya que cualquier individuo que viva dentro del Municipio es un habitante por lo tanto pertenece a esa comunidad.

⁸ MORENO PLATA MIGUEL. La Reorganización Territorial del Ayuntamiento Rural. Un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en los umbrales del siglo XXI. Plaza y Valdés Editores. México 2001. Pag 77.

Se propone para este trabajo la siguiente definición de Municipio:

“El municipio es un territorio delimitado geográficamente por el Estado, que tiene un grupo de habitantes y gobernado por un concejo el cual es electo por los ciudadanos del lugar, cuya función primordial es satisfacer las necesidades de todos sus habitantes, sean estos ciudadanos o no.”

En la definición propuesta se podrá observar primeramente que no se le da alguna característica al Municipio, como político, jurídico, social o administrativo, ya que se sobre entiende que al ser una entidad del País, esta delimitada políticamente, con una administración, donde se desarrolla una sociedad y sustentada en un ordenamiento jurídico que en este caso es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se hace referencia a un grupo de habitantes, nótese que no solo a los ciudadanos, ya que si bien es cierto que no todos los habitantes pueden votar y elegir a los gobernantes, si lo es que son ellos los que serán gobernados, tengan la calidad que tengan, como visitantes, extranjeros, etc.

De tal manera que, queda a criterio del lector la definición propuesta, señalando que para poder llegar a esta y a cualquier otra en el presente trabajo se han leído a todos los autores citados, siendo por medio de ellos y nunca sin estos, con el debido respeto hacía los mismos, que se pueden llegar a proponer definiciones como esta.

1.4.1.- Naturaleza Jurídica del Municipio.

Existen muchas teorías que tratan de explicar cual es la naturaleza jurídica del Municipio, aunque no todas versan sobre lo que entendemos por naturaleza jurídica, sino que clasifican al Municipio y al Derecho Municipal en distintas

materias; para el presente trabajo se entiende por naturaleza del municipio al origen del mismo.

Dentro de esta tesitura, en primer lugar se hace mención de aquellos autores, que como ya se dijo, lejos de identificar el origen de éste se abocan a encuadrar al Municipio y al Derecho Municipal dentro de otras disciplinas, encontrando que se le trata de clasificar en las siguientes materias:

- Derecho Administrativo
- Derecho Económico.
- Derecho Constitucional.

Derecho Administrativo: Un gran grupo de autores insiste en señalar que el Municipio es creado por esta materia, por ser necesario para una correcta administración. Lo que no se acepta, ya que es el Derecho Administrativo el que se crea para un mejor manejo de la administración pública, en la cual ya existe el Municipio.

Derecho Económico: En esta clasificación se le considera al Municipio como una unidad económica, surgida para cubrir las necesidades económicas de un determinado grupo de individuos, esto siguiendo el principio del determinismo económico “la evolución humana no es más que la evolución de las instituciones económicas”.

Derecho Constitucional: Se clasifica el Municipio dentro de esta disciplina. Lo que es cierto, ya que esta figura se encuentra contemplada primigeniamente dentro de nuestra Constitución Política, aunque como ya se menciona al comenzar el presente trabajo, son los Municipios los que crean el Pacto Federal y a su vez la Constitución Política.

Señalado lo anterior y ubicada nuestra materia dentro de un área de estudio, pasaremos a identificar la naturaleza del Municipio, para la cual se hace mención a dos teorías:

1. La Positivista.

2. La lus Naturalista.

La Teoría positivista refiere que es el estado quien posteriormente a su constitución y para su mejor administración y funcionamiento crea una figura, es decir al Municipio, dotándolo de un patrimonio, además de algunas facultades y en consecuencia una personalidad.

Es decir para el positivismo el Municipio es una consecuencia inmediata de la creación del Estado, tal y como lo señala el autor William Munro, citado por el maestro Quintana en su referido libro de Derecho Municipal:

*“La creación de una corporación municipal es un acto del soberano poder de hacer las leyes.” Y que éstas: Solo pueden ser disueltas por la autoridad del Estado y únicamente por esa autoridad”.*⁹

Es decir, el autor citado refiere que el Municipio solo puede ser creado por quien este encargado de hacer las leyes, y solo puede ser disuelto por ese mismo poder, poder que esencialmente reside en el Estado, por lo que el Municipio solo se crea después de la constitución del Estado.

El lus Positivismo nos habla de una condición *sine qua non*, ya que de no existir el Estado tampoco puede existir el Municipio, lo que resulta contradictorio

⁹ WILLIAM MUNRO. Citado por: QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag 11.

con lo que se ha venido explicando en el presente trabajo, puesto que se piensa que son los Municipios, y las Entidades Federativas las que crean el Estado por medio del Pacto Federal.

La Teoría Naturalista, nos sugiere la idea de que el hombre al ser sociable por naturaleza tiende a agruparse en pequeños grupos de población, creando de manera natural núcleos de individuos con características en común como fines, costumbres, normas, etc.

El naturalismo nos remite al origen de las sociedades y por supuesto coloca a la organización municipal como el centro de esas sociedades.

En esencia esta teoría contradice a la positivista, ya que el naturalismo indica que el Municipio no es creado por el Estado, por el contrario que el Municipio ya se encuentra organizado por los habitantes del mismo mucho antes de que se cree el Estado-Nación.

Basándonos en la teoría naturalista podemos decir que el Municipio es la base de la organización social, ya que es ésta figura sobre la que descansa la organización de las naciones, no solo en la época moderna sino a través de la historia, como se verá más adelante en el capítulo destinado para ese tema.

En este trabajo sé esta de acuerdo con la *Teoría Naturalista*, porque se considera que como se ha estado tratando a lo largo del mismo, el Municipio es la pieza fundamental de la organización Nacional, por ser ahí donde se desarrolla la vida cotidiana de los habitantes de este gran País.

Más aún como se señaló con anterioridad, históricamente es el Municipio mediante el pacto federal el que crea al Estado.

1.5.- Elementos Fundamentales de municipio.

Para el presente trabajo, pese a que los autores señalan distintos elementos, solo se hablara de los siguientes tres, por los que se encuentran con mayor frecuencia al estudiar a los escritores sobre la materia:

1.- Territorio.

2.- Población.

3.- Gobierno Municipal.

Elementos que se proceden a desarrollar por separado, para su mejor comprensión.

1.5.1.- Territorio.

La palabrea territorio viene del vocablo *terra patrum*, que quiere decir “la tierra de los antepasados”.¹⁰

El territorio municipal es la delimitación geográfica del Municipio que pertenece a una entidad federativa, donde el Ayuntamiento puede ejercer validamente sus funciones y se desarrolla la vida cotidiana de sus habitantes.

El territorio se delimita según las normas de cada entidad federativa, históricamente de acuerdo al artículo 45 de la Constitución Política, los Estados de la federación conservan la extensión y limites que tenían, por lo que muchos de los territorios de las entidades federativas siguen teniendo la extensión que tenían antes de la entrada en vigor de nuestra Constitución Política, y por ende algunos Municipios también conservan sus limites originales.

¹⁰ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag 165.

En la actualidad en el caso de existir conflictos referentes a los límites entre los Municipios, las legislaturas o congresos locales tienen facultades para dirimir dichas controversias, siempre con opinión de los Ayuntamientos involucrados y en su caso del gobernador de la entidad federativa.

Se podría pensar que el territorio solo es el suelo que las personas pisan, sin embargo, el territorio es la tierra (la tierra de los antepasados) y sus recursos, que son elementos fundamentales para la nación, tan es así que es precisamente por la tierra y sus recursos o el dominio del territorio por lo que a lo largo de la humanidad se han desatado incontables guerras.

Además, los habitantes de determinado territorio llegan a tener cierto arraigo por el lugar donde nacen, es decir que desarrollan una cierta ideología, identificándose con las costumbres y tradiciones de ese sitio, lo que algunos autores llaman el sentimiento de pertenencia, es decir el sentimiento de pertenecer a cierto lugar donde todos y cada uno de nosotros se siente identificado con las costumbres y tradiciones de la zona.

La relación que el territorio municipal guarda con el territorio federal, atiende a la validez de las normas y el desempeño de funciones de cierto órgano de gobierno, ya que en principio el territorio es el mismo pero las atribuciones y facultades de las autoridades tienen diferentes ámbitos de aplicación.

Con respecto a este punto señala el maestro Quintana:

“El territorio, lo entendemos como un ámbito en el que tienen validez las normas relativas a un orden jurídico. De esta forma, las normas de carácter federal tendrán vigencia en la totalidad del territorio nacional, excluyéndose solamente por razón de la materia con las normas estatales o municipales.

Por su parte, las normas de este último carácter tendrán validez en el ámbito o espacio físico de cada entidad federativa y, finalmente, en el ámbito de cada Municipio, las que sean de carácter municipal.”¹¹

Esto atendiendo al pacto federal, ya que las atribuciones municipales son residuales, es decir lo que no está reservado para el Estado o para la entidad federativa, pertenece al Municipio, atribuciones que desarrollara en el ámbito de su territorio municipal.

Lo que nos lleva a pensar en uno de los problemas del Municipio y por lo que en parte surge el presente trabajo: ¿quién define realmente cuáles son las atribuciones del Municipio?

1.5.2.-Población.

La población de un Municipio, está constituida por el número de habitantes de éste, sin importar que solo estén de paso o que residan de manera definitiva en dicho lugar.

Esto obedece al hecho de que las normas, es decir aquellas disposiciones que pueda dictar el Ayuntamiento dentro de la esfera de sus atribuciones, rigen no solo a los ciudadanos sino a todo individuo que se encuentre dentro del territorio del Municipio, ya que estas van dirigidas a toda su población.

Verbi gracia, si en determinado Municipio, se decretara un reglamento donde se prohibiera que los hombres usaran sombrero, todos los hombres que vivieran dentro de ese lugar estarían imposibilitados para usar sombrero y las personas que estén de paso en ese territorio aunque no viven ahí, tampoco podrían usarlo, ya que al entrar a ese Municipio adquieren derechos y

¹¹ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag 155.

obligaciones, pues temporalmente se convierten en gobernados de ese Ayuntamiento.

Dentro de éste punto cabe hacer la distinción entre cuatro conceptos que a menudo se confunden y que son de importancia para la presente obra: *ciudadanos, residentes, vecindad y habitantes*.

Los *ciudadanos* son aquellos mexicanos que han alcanzado la mayoría de edad y que además se encuentran registrados dentro del padrón electoral; porque para la legislación mexicana los ciudadanos son aquellos que pueden participar en la vida política del país.

En este orden de ideas se entiende que son los ciudadanos los únicos que pueden elegir a los gobernantes, empero los gobernantes no solo gobiernan a éstos, sino que por el contrario gobiernan a los menores de edad, a los extranjeros mientras se encuentren dentro del Municipio, a aquellos que han sido privados de sus derechos políticos mediante un procedimiento judicial y en general a toda persona que se encuentre en el territorio municipal sea de manera permanente o temporal.

La ciudadanía es una prerrogativa única de los mexicanos, que según el artículo 34 de nuestra Constitución Política se alcanza por la mayoría de edad, es decir a los 18 años y que además se tenga un modo honesto de vivir.

La población no solo se limita a los ciudadanos, si no que por el contrario comprende a todo aquel que habite temporal o definitivamente dentro del territorio municipal aunque no tengan 18 años y un modo honesto de vivir, ya que todos son sujetos de los derechos y obligaciones que existen en el sistema jurídico mexicano.

La *residencia* consiste en vivir en determinado lugar por cierto tiempo, es un concepto ligado al de *habitante*, y al respecto señala el maestro Eduardo Andrade:

“En diversas leyes orgánicas se emplea como equivalente de la condición de residente la de habitante; se suele definir como habitantes a las personas que residan habitual o temporalmente en el territorio del Municipio. La residencia habitual da lugar a la noción de domicilio; la temporal o transitoria coloca a la persona dentro del ámbito de validez de la normatividad municipal. En ambos casos, el residente es simultáneamente habitante.”¹²

Al respecto se señala que no se coincide en la totalidad con lo señalado con el maestro Andrade, ya que todo residente es un habitante, pero no todo habitante es un residente, y esto debido a que la residencia es un hecho jurídico que implica temporalidad, la cual puede variar de legislación en legislación.

Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en el hecho de que el artículo 55 de nuestra Constitución Política señala que uno de los requisitos para ser diputado es ser residente de determinado lugar por más de seis meses.

Así que, es nuestra Constitución Política la que nos ilustra acerca de la residencia, y en este entender se puede deducir que una persona que lleve viviendo en un lugar por cuatro meses, aún no es considerada residente para ser diputado, pero no puede negársele la calidad de habitante en ese sitio.

De lo que se infiere que un residente es aquel habitante que ha vivido en determinado lugar por el tiempo que marque la ley, y un habitante es una persona que de igual forma vive en un sitio sin llegar a tener necesariamente la calidad de residente por no tener la temporalidad requerida por la norma.

¹² ANDRADE SÁNCHEZ J. EDUARDO. Derecho Municipal. Editorial Oxford. México 2006. Pág. 131.

Por último se hablara de lo que muchos autores han denominado *vecindad*, la cual se dice que es la permanencia de una persona en un vecindario por cierto tiempo, esto respecto de personas que no son originarias de ese lugar.

Para que se de la condición de vecindad será necesario que la persona no sea originaria del lugar del que pretende ser vecino, esto es que alguien originario de otro sitio pretenda ser vecino de cualquier Municipio y adquirir ciertos derechos y obligaciones, por lo general de carácter político, siempre y cuando tenga determinado tiempo de residencia, tiempo que dependerá de la legislación de cada región.

Esta idea se desprende del mismo artículo 55 de la Constitución Política, que señala como condición para ser diputado: “...*ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él...*”

Concluyendo que la vecindad es la calidad que se le da a un habitante de determinado territorio, calidad que sirve para adquirir ciertos derechos como en el campo electoral cuando no se es originario de éste y se tiene cierto tiempo de residencia, que en el presente ejemplo es de más de seis meses.

Así que, volviendo al concepto de población municipal, se puede colegir que la población es el conjunto de habitantes que se encuentren dentro del Municipio, los cuales son gobernados por el Ayuntamiento pues son sujetos de las normas que rigen en su territorio.

1.5.3.- Gobierno municipal.

Ya se ha abordado el concepto de Gobierno, ejercido por el Ayuntamiento, el cual persigue como función prístina la satisfacción de las necesidades de sus habitantes.

Para el maestro Quintana¹³ deben cumplirse con dos principios para gobernar adecuadamente, estos son: el principio democrático, consistente en la participación popular en la designación de ese gobierno; y el principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y racional administración de los recursos humanos y materiales con los que cuenta la municipalidad.

Consecuentemente y en base a lo anterior, se desprende que un gobierno debe ser Democrático y Eficiente, principios indispensables para el correcto desenvolvimiento de la función gubernamental en un Municipio.

Las formas más comunes de gobierno municipal en el mundo son básicamente las siguientes tres:

- Por comisión.
- Por órganos duales o binarios (alcalde-concejo).
- Por gerente (City manager).

Por comisión. Sistema en el cual el gobierno se deposita en un cuerpo colegiado de funcionarios, en el cual se confunden las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Los integrantes de la comisión llamados comisionados tienen un status igualitario, por lo que el voto de cada uno tiene el mismo peso dentro de las decisiones tomadas por este órgano. Este sistema se aplicó en un principio en los Estados Unidos de Norte América, pero en la actualidad prácticamente ha desaparecido.

¹³ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag 203.

Por órganos duales o binarios (alcalde-concejo). Aquí el gobierno se deposita en dos figuras que se complementan, estos son: el alcalde, el cual tiene funciones administrativas o ejecutivas; y el concejo, encargado de la función deliberante o legislativa.

En este sistema las funciones de ambos órganos no se confunden en razón de que se encuentran perfectamente definidas, por lo que no existe interferencia de funciones entre ellos, esta forma de gobierno se encuentra representada principalmente en Brasil.

Por gerente (City manager). Sistema de gobierno donde el poder es delegado a una sola persona llamada “manager”, nombrada por el concejo, quien por lo regular es un técnico experto en administración.

Este manager una vez nombrado adquiere la totalidad de la dirección del Municipio, sin embargo reporta al concejo los detalles de su administración a través del llamado “City Manager Plan”. Es el sistema de manager el que ha sustituido poco a poco el sistema de comisión en los Estado Unidos de Norteamérica.

Una vez dicho lo anterior se menciona que nuestro sistema no obedece a ninguno de los sistemas anteriores, más bien tiene una forma particular de ejercer su gobierno, parecido al de comisión. Sin embargo, en nuestro sistema los integrantes del cabildo o Ayuntamiento no tienen status iguales, sino que por el contrario tienen funciones diferentes como se vera más adelante.

A pesar de que se cuenta con un concejo y un presidente municipal, no se puede hablar de un sistema alcalde-concejo, esto obedece a que a diferencia de éste, en nuestro país no existe la misma separación de funciones, pues el presidente municipal forma parte del órgano deliberante y lo preside, teniendo en muchas ocasiones incluso, voto de calidad.

Empero en nuestro país subsiste una cierta división de poderes dentro del gobierno municipal como lo señala la maestra Teresita Rendón:

“Podemos decir en síntesis, que esta modalidad del gobierno municipal parte del principio de divisiones de poderes, aún cuando no esté plasmado claramente en los textos legislativos, ni en la práctica. Subyace tal idea al determinar la constitución facultades legislativas en el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, ejecutivas en el propio artículo fracción I y judiciales o sancionadoras en el 21.”¹⁴

Entendemos que lo que nuestra autora trata de plasmar, es que la organización municipal del país esta basada en la división de poderes otorgados al Municipio por la misma Constitución Política. Sin embargo, estas facultades están muy limitadas, ya que como se vera mas adelante se necesita de una verdadera libertad del Municipio para poder organizarse en base a estas funciones.

1.5.3.1.- El Ayuntamiento.

Como ya se señaló, el Ayuntamiento es el órgano que ejerce el poder dentro del Municipio, es el encargado de elevar la calidad de vida de sus habitantes, en otras palabras es el que gobierna.

La palabra Ayuntamiento, proviene del latín “*jungere*”, que quiere decir unir o juntar, el cual dio origen al verbo ayuntar que significa unir. Es decir, el Ayuntamiento del Municipio es la unión de la población de las personas que lo habitan, las cuales se reúnen para deliberar acerca de las cuestiones referentes a la organización del mismo.

¹⁴ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag 147.

El maestro Eduardo López Sosa, define al Ayuntamiento como:

“El órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del Municipio es el Ayuntamiento, caracterizado además por ser una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, pues el principio de la representación proporcional estará presente en los Ayuntamientos de todos los Municipios del país.”¹⁵

El Ayuntamiento es el encargado de representar a la población de un Municipio, y es éste el que a su vez está encargado de satisfacer las necesidades de los habitantes.

Ahora bien, tomando en cuenta lo escrito en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 115 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

“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 ésta 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”.

En esta fracción del artículo 115 de nuestra Constitución Política se puede ver claramente que el Ayuntamiento es el órgano más importante de cualquier Municipio de nuestro país, ya que es el que gobierna a la mayoría de los Mexicanos, y por lo tanto es a éste al que debe fortalecerse, y por ende a sus integrantes, los cuales están subordinados al mismo.

¹⁵ LÓPEZ SOSA EDUARDO. Derecho Municipal Mexicano. Primera Edición en Editorial Porrúa. México 207. Pag. 118.

En contraste con la anterior idea, se señala que contrario a lo que comúnmente se cree, el Presidente Municipal no es la figura mas importante de un Municipio, sino que solo es un funcionario del Ayuntamiento, ya que como lo señala expresamente la Constitución, entre un Ayuntamiento y el gobierno del Estado no existe autoridad alguna.

Se hace la aclaración que en el artículo de la Constitución Política mencionado, dice textualmente *“el gobierno del Estado”*, y debe entenderse como el gobierno de la Entidad Federativa, ya que se encuentra en el Título Quinto de nuestra Constitución Política designado para los Estados de la Federación (es decir las entidades federativas) y el Distrito Federal, no debiendo confundirse con el Estado Federal.

1.5.3.2.- Atribuciones del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento tiene diversas funciones y competencias, que varían de acuerdo a la legislación de cada una de las Entidades Federativas, a continuación se enlistan tres de cada una de las que, a reserva de lo que opine el lector, se consideran las mas importantes:

A) Competencias y Funciones Políticas:

- Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Celebrar convenios con las autoridades estatales y federales siguiendo los mecanismos que autoricen las leyes.
- Proponer los cambios a la división territorial del municipio.

B) Competencias y Funciones Legislativas y Reglamentarias:

- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas de los Estados.
- Participar en los procesos de reforma a la constitución local.

- Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.

C) Competencias y Funciones Administrativas:

- Organizar su propia estructura administrativa interna.
- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos.
- Crear y suprimir organismos desconcentrados o descentralizados, paramunicipales, con la autorización del congreso del Estado. Así como la creación de comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.

D) Competencias y Funciones Financieras y Fiscales:

- Formular anualmente el proyecto de ley y presupuesto de ingresos y remitirlos al congreso del Estado.
- Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles.
- Imponer las sanciones pecuniarias que se señalen en las leyes respectivas.

E) Competencias y Facultades de Policía:

- Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia que así lo requiera.
- Vigilar e inspeccionar sobre el acotamiento de los ordenamientos municipales.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.

1.5.3.3.- Miembros del Ayuntamiento y sus atribuciones.

Estos están contemplados en el artículo 115 de nuestra Constitución Política y son el presidente municipal, los regidores y el o los síndicos. Figuras que se estudiarán en los subsecuentes puntos del presente estudio.

Ahora solo se hará mención a la prohibición que tienen estos miembros para su reelección, la cual se encuentra contemplada en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, y se refiere a que:

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

De la lectura de este párrafo, se desprende que todos los miembros del Ayuntamiento pueden ser reelectos, aunque no para el periodo inmediato, a excepción de aquellos que hayan tenido el carácter de suplentes y no hayan estado en funciones, siempre y cuando se postulen para propietarios.

1.5.3.3.1.- El Presidente Municipal.

Respecto a éste integrante del Gobierno Municipal, apunta el maestro Valencia Carmona:

“El presidente municipal se considera la figura más prominente, en virtud de que es el representante nato del

*Municipio, órgano de ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento y jefe del gobierno y la administración municipales.*¹⁶

Es el más prominente porque al parecer en casi todos los Municipios del país es el personaje al que se le da más importancia en el Ayuntamiento, por ser el puesto más deseado por todos los contendientes en las elecciones, además de que el presidente municipal es el integrante del Ayuntamiento que cuenta con un voto de calidad dentro de las deliberaciones de este órgano de gobierno.

En él recaen las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento, también asume la conducción política de la corporación municipal, por lo que su papel directivo es fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales que conviven dentro del territorio.

Retomando la idea anotada anteriormente, entre el gobierno municipal y el gobierno de la entidad federativa, no existe autoridad intermedia alguna, sin embargo es el presidente municipal el encargado de hacer posible esa conexión, claro como subordinado del Ayuntamiento.

Las atribuciones y funciones del presidente municipal están contempladas en las leyes, y varían de acuerdo a la legislación de cada entidad federativa, aquí mencionamos algunas de las más comunes e importantes:

- Presidir y dirigir las funciones del Ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del Municipio.
- Convocar a reunión al Ayuntamiento y presidir sus sesiones de cabildo, contando con voz y voto; inclusive de calidad para el caso de empate.

¹⁶ VALENCIA CARMONA SALVADOR. Derecho Municipal. México 2003. Pag, 158.

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del propio Ayuntamiento.
- Proponer al Ayuntamiento la designación del Tesorero, del Secretario y demás funcionarios que así lo requieran.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos Municipales en los términos que establezcan las leyes.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales, de manera directa o, en su caso, delegar dicha función.
- Informar al Ayuntamiento y a la ciudadanía del Estado que guarda la gestión municipal, en las fechas previamente designadas.
- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio.
- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos Municipales de seguridad, por conducto del Comandante o agentes superiores de la localidad, con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad pública.
- Asumir la representación jurídica del Municipio en los casos previstos por la ley.
- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos.

Tal y como se puede observar, la mayoría de las funciones del presidente municipal son de dirección y en algunos casos protocolarias, las cuales distan bastante de las funciones de los otros miembros del Ayuntamiento.

1.5.3.3.2.- Los Regidores.

Éstos, son la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, y su número varía según lo determinen las leyes de cada Entidad Federativa, pueden ser electos por mayoría o por medio de la representación proporcional.

Este cuerpo deliberante a menudo es comparado con el cuerpo de diputados de las legislaturas de las Entidades o incluso con los diputados del Congreso de la Unión, tienen la obligación de participar en las sesiones del cabildo el cual les puede asignar por separado o en conjunto, diversas comisiones dentro de la administración y los servicios públicos municipales.

Los regidores tienen voz y voto dentro de las sesiones del Ayuntamiento, los cuales manifiestan el sentir de los habitantes del Municipio (aunque solo los ciudadanos tengan el derecho a votar y ser votados), llevando a su vez la voz y voto de los mismos, una vez que hayan sido electos por los medios legales establecidos.

“Su atribución principal es la vigilancia del ramo de la administración que le haya correspondido, así como su participación en el proceso reglamentario, en las deliberaciones y comisiones.”¹⁷

Las principales funciones de los regidores son las siguientes:

- Asistir a las sesiones que celebre el Ayuntamiento, en donde cuentan con voz y voto en la toma de decisiones.
- Suplir al presidente municipal, cuando éste falte temporalmente, en el orden designado por la Ley.

¹⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag 18.

- Desempeñar responsablemente las comisiones que les sean encomendadas, informando al Ayuntamiento su desempeño.
- Promover 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.

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento que tienen contacto con la vida cotidiana de los habitantes del lugar, ya que las comisiones que se les asignan tienen que ver con los servicios públicos municipales.

Una de sus funciones más significativas es la promoción de alternativas para la solución de los problemas y necesidades de los habitantes.

De igual manera los regidores tienen la facultad y obligación de sustituir al Presidente Municipal cuando éste falte, esta sustitución no es trivial, ya que en las leyes se designa el orden en que lo deben sustituir.

1.5.3.3.3.- El Síndico.

El término “síndico” viene del latín “*syndicus*”, que a su vez deriva del griego “*syndikos*”, y se aplicaba tradicionalmente para el abogado o representante de los intereses de una ciudad.¹⁸

Con respecto a este miembro o miembros del Ayuntamiento, apunta el maestro López Sosa lo siguiente:

“Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de

¹⁸ VALENCIA CARMONA SALVADOR. Derecho Municipal. México 2003. Op. Cit. Pag. 158.

contraloría interna, la que en su caso ejercerán juntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los Municipios.”¹⁹

El síndico es el defensor de los derechos del Municipio, es el representante jurídico del Ayuntamiento en todos los asuntos legales en los cuales se encuentre inmerso, verbi gracia, en asuntos relacionados con los límites de su territorio.

Este servidor público puede ser personal o pluripersonal, esto dependerá de la legislación local que rija para cada Municipio.

En algunas ocasiones se piensa que el síndico es el que procura justicia dentro del Municipio, sin embargo, en nuestro país solo los jueces pueden procurar justicia. Esta confusión se origina debido a que en ocasiones el síndico desarrolla funciones de Ministerio Público, pero como es sabido el Ministerio Público no procura justicia, por lo que la analogía es incorrecta.

Algunas de sus principales funciones y atribuciones son las siguientes:

- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales.
- Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en los que fuere parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Asesorar legalmente al Ayuntamiento.
- Revisar y firmar los cortes de la caja de la tesorería municipal.
- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales conforme al presupuesto respectivo.
- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previos comprobantes respectivos.
- Asistir a las visitas de inspección que realice la contaduría general de glosa.
- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales.

¹⁹ LÓPEZ SOSA EDUARDO. Derecho Municipal Mexicano. Op. Cit. Pag. 124.

- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el registro público de la propiedad.
- Practicar a falta del agente del ministerio público, las primeras diligencias de averiguación previa, cuando no exista la correspondiente oficina en el Municipio, remitiéndolas al agente del ministerio público del distrito judicial mas cercano.

Se puede decir que el síndico es una especie de abogado al servicio del Ayuntamiento, incluso en algunos lugares se requiere que éste puesto sea ocupado por abogados o por personas con conocimientos en el área, ya que muchas de sus actividades se desarrollan en los tribunales.

1.5.3.4.- Auxiliares del Municipio.

Si bien el artículo 115 de la Constitución, menciona en el párrafo primero de la fracción I que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. No obstante, esta lista es solo enunciativa más no limitativa, por lo que pueden existir una serie de integrantes del Ayuntamiento no contemplados en la Constitución.

El ejemplo más utilizado por los diversos autores, es el caso del Vicepresidente Municipal en Jalisco, o los Alcaldes y Concejales en Oaxaca.

Estos funcionarios, la mayoría de las veces son electos de acuerdo a los usos, costumbres o tradiciones de los Municipios, por ser de elección popular; y otras veces son nombrados por el Ayuntamiento.

La cantidad de auxiliares de cada Municipio, depende de los recursos del mismo, o de la necesidad de su existencia. Verbi gracia, podría existir un funcionario encargado de la limpia de playas en alguno de los Municipios de

Guerrero, sin embargo en el Estado de México no existen playas, por lo que su existencia no es necesaria.

Aquí solo se estudiarán tres de estos auxiliares, ya que son los que coinciden en la mayoría de los Municipios, estos son:

1. El Secretario del Ayuntamiento.
2. El Tesorero Municipal.
3. El Comandante de policía.

El secretario del ayuntamiento. Normalmente es nombrado a propuesta del Presidente Municipal, sin embargo, puede ser removido de su puesto con toda libertad por el Ayuntamiento cuando así lo decida la mayoría de sus integrantes.

El hecho de que éste secretario sea propuesto por el Presidente Municipal, se debe a que es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal, y sus funciones estarán descritas y delimitadas en la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

Esta figura cumple una doble función, la de ser auxiliar del Ayuntamiento y fedatario de los actos del Ayuntamiento, levantando las actas circunstanciadas de las sesiones del cabildo, ó ser el medio para convocar a sus miembros a las sesiones de cabildo, y; ser auxiliar del presidente municipal, teniendo la jefatura de todas sus oficinas.

El Tesorero Municipal. Éste órgano recauda los ingresos municipales, administrando la hacienda pública municipal. Al igual que el Secretario, es nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, en forma individual o por ternas.

En algunos Municipios se requiere que la persona que desempeñe dicho puesto tenga ciertos conocimientos en las áreas económica, contable ó administrativa. Esto solo en Municipios donde se tengan grandes ingresos o manejos de dinero.

El comandante de policía. Al respecto apunta el maestro López Sosa en su libro Derecho Municipal Mexicano:

“Todo Municipio, sin importar el tamaño o características, debe contar con un cuerpo de seguridad pública; la denominación del titular depende del Municipio, ya sea comandante o director de seguridad pública, así como la organización de éste, su función primordial es la de preservar la integridad y patrimonio de los habitantes y transeúntes, para cumplir con las funciones que tiene a su cargo, el Ayuntamiento debe garantizar la tranquilidad, seguridad, moralidad, orden público y bienes de las personas.”²⁰

Éste auxiliar debe existir en todos los Municipio, ya que todos los habitantes necesitan de la protección de su persona y bienes.

Es decir, el secretario y tesorero del Municipio pueden ser sustituidos o sus funciones absorbidas por algún otro integrante del Ayuntamiento, pero la importancia del comandante de policía, lo convierte un elemento indispensable para el Municipio.

Cabe señalar que el párrafo primero de la fracción VII del artículo 115 constitucional obliga a los Ayuntamientos a aprobar un reglamento para el mejor

²⁰ LÓPEZ SOSA EDUARDO. Derecho Municipal Mexicano. Op. Cit. Pag. 131.

desempeño de sus funciones, debido a que es en éste ordenamiento donde se regulan sus funciones.

En la segunda parte de este mismo párrafo existe otra de las razones del presente trabajo, y es el hecho de que el Gobernador del Estado puede ordenar a la policía municipal, sin importar que exista o no comandante de policía, lo que altera una vez más la libertad del Municipio.

Esto, porque queda a juicio del Gobernador del Estado, determinar aquellos casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público sin que se especifique cuales son los criterios que se deben seguir para clasificar estas situaciones, pues podrían tomarse criterios arbitrarios para hacer dicha clasificación.

Diferente es la situación contemplada en el párrafo segundo de la fracción VII de nuestro artículo 115 constitucional, en donde se señala que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, y es diferente porque el Gobernador del Estado puede ordenar a la misma policía aunque no resida en ese lugar.

1.6.- Servicios Públicos Municipales.

En este caso no se pretende definir este concepto, solo se tratara de establecer cuales son los objetivos y características de dichos servicios.

“El servicio público entraña la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual; más esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de

*un laborioso proceso teórico de elaboración en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina.*²¹

En la cita textual que antecede, se pueden distinguir aspectos que el autor Jorge Fernández Ruiz señala, entre los principales se encuentra la idea de poner al alcance de todos los individuos al menor costo posible la actividad técnica dirigida a satisfacer una necesidad de carácter general, esto es que por medio del servicio público se satisfacen las necesidades de los individuos a un bajo costo, e incluso de manera gratuita en muchos casos.

En la segunda parte de este fragmento tomado de la obra “Derecho Administrativo y Administración Pública”, se encuentra la razón del porque en este trabajo no se intenta definir el servicio público, y es porque como escribe el autor no existe una definición clara de servicio público, por lo que sus características se desprenden de la legislación, la jurisprudencia e incluso de la doctrina.

Las características aceptadas por la mayoría de los tratadistas son las siguientes:

Generalidad: Significa que cualquier individuo puede gozar de éste y hacer uso del mismo hasta el límite marcado por el propio servicio público. De igual forma si se requiere de reunir requisitos para obtenerlo, estos requisitos deben ser exigidos a todos por igual.

Igualdad: Consiste en el trato uniforme que debe darse a todos y cada uno de los usuarios del servicio de que se trate, atendiendo en principio a la no discriminación.

²¹ FERNÁNDEZ RUIZ JORGE. Derecho Administrativo y Administración. Pública. Editorial. México 2006. Pág. 61.

Regularidad: En este punto se requiere que el servicio público este contemplado en una norma jurídica, y prestarse de manera regular y con apego a está.

Continuidad: Conforme a la característica anterior el servicio público debe prestarse de manera continua según las normas, es decir no puede ser interrumpido por nadie, más que por la misma norma que lo contempla.

Como ya se señaló, el servicio público en principio debe de ser gratuito, ya que se realiza por medio de los recursos de la comunidad, la cual en su conjunto debe participar en el financiamiento de los mismos.

Sin embargo, en ocasiones el servicio a prestar es de grandes magnitudes, por lo que se cobran contraprestaciones para cubrir el costo de dichos servicios y en otras ocasiones incluso se puede concesionar dicho servicio a los particulares, los cuales pueden cobrar tarifas, un ejemplo claro es el transporte público.

Por lo que hace al Municipio, es el artículo 115 de la Constitución en su fracción III el que determina de forma enunciativa más no limitativa los siguientes servicios públicos municipales:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

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

Estos servicios son brindados por los Municipios, a través del Ayuntamiento, incluso por lo regular existe una comisión del mismo encargada de efectuar la supervisión de la oficina, departamento, u organismo correspondiente.

Esta comisión esta presidida por un regidor, de tal manera que es normal escuchar hablar acerca del regidor de panteones, del regidor de agua, del regidor de mercados, etc.

La Constitución Política, en la fracción del artículo que nos ocupa también prevé la posibilidad de que uno o más Ayuntamientos puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos municipales que brindan.

Dicha libertad de asociación entre los Ayuntamientos se ve limitada por el mismo artículo, cuando más adelante se dispone que para hacer posible una asociación de este tipo, primero se tiene que contar con la aprobación de la legislatura del Estado correspondiente.

Idea que nuevamente nos lleva a cuestionar la supuesta libertad del Municipio, la cual solo existe en papel o como se dice popularmente es letra muerta.

Las formas como se pueden prestar estos servicios públicos municipales son las siguientes:

- Por medio de la administración pública centralizada municipal.
- Por organismos desconcentrados.

- Por organismo descentralizado del Municipio.
- Por empresas de participación municipal.
- Por fideicomiso público municipal.
- Por asociación intermunicipal.
- Por medio de convenio celebrado con el estado o bien mediante concesión a particulares.

Capítulo II

Desarrollo Histórico del Municipio

2.1.- El Municipio en Roma.

La influencia de la cultura romana en nuestra historia es significativa en todos los aspectos de nuestro desarrollo social, y el derecho no es la excepción, siendo el ejemplo más evidente la materia civil, la cual está basada en el código napoleónico, que a su vez se desprende en gran parte de lo escrito por Justiniano en las Institutas.

Afirma el autor R.H. Barrow, en su libro Los Romanos, hacia finales de los años 40s y parafraseando al escritor Lord Bryce:

“... aunque la población del Imperio Romano no fue sino de 50 millones, en la actualidad 870 millones de personas viven bajo sistemas que pueden ser atribuidos al derecho romano.”²²

Sin duda, el Imperio Romano al ser el más prodigioso en la historia del ser humano, le heredó una influencia irrechazable que ha perdurado a través del tiempo, llegando incluso al mundo contemporáneo, su sistema jurídico.

Ahora bien, el término Municipio *–municipium–* es una palabra de significación romana, y se aplicaba en un principio a las ciudades que eran conquistadas por el Imperio, a las cuales se les otorgaba cierta autonomía, aunque siempre se encontraban subordinadas a los designios del Imperio Romano.

²² BARROW R.H. Los Romanos. 2 Edición, Vigésima Segunda reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2001. Pag, 209.

Las personas que vivían en éstas Ciudades, tenían derecho a la ciudadanía romana pero carecían de derechos políticos; en contraposición se encontraban las “*ciudades confederadas*”, donde de manera contraria a aquéllas sus habitantes carecían de ciudadanía, aunque conservaban su independencia.

También existieron los “*minucipia foederata*”, que eran ciudades libres que se adherían a Roma en virtud de la celebración de un pacto, conservando su organización política y administrativa respecto del gobernador romano; los habitantes de dichas ciudades no tenían que servir en el ejército, sin embargo, debían contar con un ejército auxiliar propio.

Los “*municipia coerita*” o ciudades estipendiarias, conservaban su derecho propio y sus tierras, empero, tenían que pagar un tributo a Roma.

El municipio en Roma adoptó muchas formas a lo largo de su historia, sin embargo, de manera general podemos señalar que su administración siempre estuvo a cargo de la “*curia*” y del “*comicio*” o “*asamblea del pueblo*”, así como de “*funcionarios públicos municipales*”.

La “*curia*”, también llamada senado, era un cuerpo político durante largo tiempo electivo, que normalmente era formado por cien miembros llamados “*decuriones*”.

El “*comicio*”, era la asamblea del pueblo en la que participaban los ciudadanos municipales, en sus sesiones eran elegidos los magistrados y se votaban las leyes locales o municipales.

Los funcionarios públicos desempeñaban magistraturas y oficios honorarios, los principales eran: los “*duoviri juri difundo*”, quienes presidían la curia y las asambleas populares, cuidaban de la regularidad de las elecciones, impartían justicia y, en general, dirigían la administración municipal; los “*duoviri*

aediles”, que tenían a su cargo la política y el orden de las calles, plazas y edificios públicos; los “*quaestores*”, encargados de la hacienda local, y; los *censores* encargados de formar y corregir el censo.²³

En ciertas ciudades existía la figura del *defensor civitatis* o *defensor plebis*, elegido en algunos casos, y en otros nombrado por el prefecto, tenía como cargo defender a los ciudadanos y en particular a los plebeyos, contra los abusos de los funcionarios. Tal vez sea éste el mas viejo antecedente de la figura del síndico, aunque claro con algunas variantes, ya que en la actualidad el síndico es el representante jurídico del Ayuntamiento, que como ya lo señalamos es el encargado de defender los intereses del Municipio como persona moral, más no de los ciudadanos en particular.

Al lado de todas estas ciudades integradas al Imperio Romano, se fundaron en todas partes ciudades que seguían el modelo romano; es decir, el Municipio Romano fue, incluso en su época, un ejemplo a seguir para las ciudades emergentes y las colonias de nueva creación.

2.2.- El Municipio Español.

Al dominar Roma a España, ésta le transmite a aquélla las características de su “*municipium*”, en razón de que la mayoría de sus ciudades quedaron organizadas como estipendiarias y algunas como confederadas, estableciéndose unas cuantas colonias romanas; características que en su mayoría fueron conservadas a pesar de la caída del Imperio Romano y la invasión de los Godos.

Una de las aportaciones más importantes de los Visigodos al Municipio Español impuesto por Roma, fue la figura del “*conventus publicus vicinorum*” o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural.

²³ SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA. El municipio (Historia, naturaleza y gobierno). Única Edición. Editorial Jus. México 1947. Pag, 13.

Dicha asamblea, resolvía de manera administrativa, las cuestiones de deslinde y amojonamiento, intervenía en las huidas de los siervos y presenciaba la ejecución de las penas.

Apunta el citado autor de la Garza, con respecto a la organización del Estado medieval y la asamblea de todos los hombres libres:

“En su organización fue básica la institución del concilium o asamblea judicial, formada por los hombres libres y que debió refundir el conventus publicus vicinorum. Cuando se trataba de localidades pequeñas, frecuentemente rurales, funcionaba como concejo abierto y se congregaba los domingos, a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Poco a poco fue desapareciendo el concejo abierto, a medida que se iba haciendo impracticable el ejercicio de la democracia directa y se vio sustituido por el concejo cerrado o ayuntamiento integrado por las personas electas por la vecindad, lo que implica la aplicación de la democracia representativa.”²⁴

Podemos observar que según el autor, la figura del Ayuntamiento se remonta a la época medieval, con la característica de ser un concejo cerrado electo por la vecindad e identificado con la democracia representativa.

La vecindad fue una figura que surgió en los siglos medievales, cuya aparición reafirmó al núcleo vecinal con una intensa y amplia autonomía, creando un régimen con una gran organización política que se llamaba fueros municipales, consistentes en el otorgamiento de “*cartas-pueblas*”²⁵, que eran verdaderos

²⁴ SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA. El municipio (Historia, naturaleza y gobierno). Op. Cit. Pag, 18.

²⁵ Carta Puebla, Carta de Población o Privilegio de Población o Cartas de Libertad o fuero (en latín, chartae populationis) es la denominación del documento por el cual los reyes cristianos, señores laicos y eclesiásticos de la Península Ibérica otorgaban una serie de privilegios a grupos poblacionales, con el fin de obtener la

estatutos políticos que reglaban la relación entre el fundador y los pobladores; figura organizacional en la que cada ciudad adquiere aisladamente sus privilegios y recibe su propia constitución.

Ésta fuerte organización Municipal de la Edad Media, resultó ser un obstáculo en la unificación de las naciones de la época, ya que al contar con autonomía propia y representación, fue casi imposible su conciliación con las Monarquías.

A decir de Antonio María Hernández²⁶, hubo variado desarrollo de las ciudades y diversas relaciones entre los estamentos de poder; por lo que existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y etapas históricas, destacando tres tipos de Municipios:

1. El Municipio rural, donde predomina el elemento económico, con un Villico o Merino a su cabeza, con estructura ligada a la jura impersonal y al Poder Judicial.
2. El Municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etcétera.
3. El Municipio consular, desarrollado básicamente en Italia y en el sur de Francia, con la justicia separada dependiente del rey y designado como "*communitatem seu commune*", con la curiosa evolución de los podestá italianos, que simbolizan la imparcialidad de los gobernantes.

Con respecto al Municipio en España, podemos señalar que los gobiernos vecinales, fueron utilizados a favor de la monarquía, ya que a petición del monarca

re población de ciertas zonas de interés económico o estratégico durante la Reconquista. Constituyó la primera manifestación de derecho local aparecida durante aquel proceso. (http://es.wikipedia.org/wiki/Cartas_pueblas)

²⁶ MARIA HERNÁNDEZ ANTONIO. Derecho Municipal (Parte General). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003. Pag, 94.

para contener las pugnas que tenía con los señores feudales, se fortaleció al gobierno vecinal logrando una amplia independencia y autonomía municipal con la única autoridad del rey.

Sin embargo, respecto de la autonomía municipal el escritor Juan Manuel Rodríguez Valadez, señala:

*“...en el siglo XVI, los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villamar en contra del absolutismo de Carlos V, la victoria se decidió a favor del absolutismo, y con ello significó la derrota y pérdida de la autonomía municipal así como de sus facultades ejecutivas legislativas y judiciales. **Nunca más el Municipio en el mundo ha vuelto a tener aquellas facultades de manera plena.**”²⁷*

Como bien lo señala el autor citado, la autonomía municipal se ha perdido desde entonces, y nunca se ha logrado recuperar, en nuestro país contamos con un Municipio Libre, más no autónomo, sin embargo existen muchas limitantes que no le permiten ejercer su libertad plenamente.

2.3.- El Municipio en el México Prehispánico.

Uno de los mas importantes antecedentes del Municipio en México lo encontramos en la cultura Azteca, en los llamados “*Calpullis*” cuyo gobierno estaba formado por las personas mas viejas del lugar, quienes integraban el Consejo de Ancianos.

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

²⁷ RODRÍGUEZ VALADEZ JUAN MANUEL. El Municipio Mexicano y Evolución del Artículo 115 Constitucional. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen 1, Número 2. Universidad Autónoma de Nuevo León. Septiembre de 2001. Pag, 41.

El autor Moya Palencia, define al Calpulli como *“una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal”*.²⁸

Su estructura estaba organizada básicamente por los siguientes cargos, en los que las personas que los ocupaban tenían tareas específicas:

- Los **“Pilli”** o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la asamblea, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.
- El consejo nombraba al **“Cupullec”**, también llamado **“Teachcauh”** o pariente mayor, que era una especie de procurador o alcalde.
- El **“Tecuhtli”**, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- Los **“Tequitlatos”**, encargados de dirigir los trabajos comunales dentro del Calpulli.
- Los **“Calpizques”**, funcionarios que se dedicaban a la recaudación de impuestos, llamados tributos.
- Los **“Tlacuilos”**, eran los cronistas de la época.

²⁸ MOYA PALENCIA, MARIO. Temas Constitucionales. México, UNAM, 1978, pag. 68.

- **“Sacerdotes y médicos hechiceros”**, quienes en mayor o menor medida, estaban al cuidado del Calpulli.
- Los **“Centectlapixque”**, quienes eran policías elegidos por los vecinos.

A pesar de sus enormes diferencias, el Calpulli Azteca y el Municipio español se fusionaron para en su momento dar nacimiento al Municipio colonial, el cual durante trescientos años de dominio español sufrió variaciones, hasta llegar a consolidar una organización política y social distinta a la organización del Municipio en la misma España.

Sin duda el Calpulli Azteca es el antecedente más importante en México, por ser la cultura que predominó en la época de la conquista, por lo que se fusionó con la figura del Municipio Español; sin embargo no fue la única organización de ese tipo en el México Antiguo, también existieron las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y los clanes de la adelantada civilización maya.

2.4.- El Municipio en la Nueva España.

El primer Municipio en la Nueva España fue creado el 22 de abril de 1519, y fue bautizado con el nombre de “Villa Rica de la Veracruz”, de acuerdo con lo escrito en el libro “El Municipio Mexicano”, del Centro de Nacional de Estudio Municipal:

“Los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundan el Primer Municipio y Cabildo formados en México a la usanza del derecho municipal español de la edad

*media, en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519.*²⁹

La creación de dicha figura jurídico-política, obedeció al deseo de dotar de autoridad a Hernán Cortés, pues buscó legalizar la autoridad con la que iba a iniciar la conquista de las nuevas tierras.

Fue bautizado como “Villa Rica de la Vera Cruz”, en razón de que Cortés y sus hombres llegaron un viernes santo de la Cruz y era una villa Rica por si misma; se eligieron a las primeras autoridades municipales, siendo los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; capitán para las entradas a Pedro de Alvarado; maestre de campo, Cristóbal de Olid; alguacil mayor, Juan de Escalante; tesorero, Gonzalo de Mejia; contador, Alonso de Ávila; alférez, Fulano Corral, y; alguaciles del real a Ochoa Vizcaíno y Alfonso Romero

Es así como podemos observar que la primera organización jurídico-política de la Nueva España, fue sin duda el Municipio, lo que queda de manifiesto para asegurar que nuestro sistema jurídico se basa en el régimen municipal.

Las primeras Ordenanzas que regularon la vida del Municipio fueron escritas por Cortés y rigieron hasta el año de 1573, cuando Felipe II expidió de modo general, las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, que perduraron hasta 1776, cuando se dictaron las Ordenanzas de Intendentes.

²⁹ EL MUNICIPIO MEXICANO. Redactado bajo el cuidado de Guillermo Mondragón Carrillo y José Antonio Aguilar. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Colección Democratización Integral Serie de Estudios Municipales. Única Edición. México 1985. Pag. 95.

2.5.- El Municipio durante la colonia.

El segundo de los Municipios se originó con la caída de Tenochtitlan, capital del Imperio Azteca, siendo el primero de carácter metropolitano, y se ubicó en Coyoacán.

En un principio la organización de los Municipios se realizó a partir de la división territorial de los anteriores señoríos aztecas, sin embargo, con el tiempo la división se organizaría con base en las Provincias, las cuales estuvieron integradas por las principales ciudades a las que se les denominó Cabeceras o Alcaldías Mayores, y en ellas funcionaba un Cabildo.

Durante la colonia, el Municipio sufrió una serie de transformaciones que fueron ajustando ésta figura a las necesidades de la Nueva España, de acuerdo a la siguiente línea de tiempo:

- ✓ 1521. El gobierno se ejerció por medio de gobernadores.
- ✓ 1529. Se estableció la primera audiencia³⁰.
- ✓ 1535. Se establece el virreinato como forma de dominación política.
- ✓ 1550. La Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor.
- ✓ 1570. Aparecen las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio en la colonia.
- ✓ 1776. El territorio de la Nueva España se dividió, por decreto del Rey Carlos III, en doce Intendencias que constituirían la base de la división territorial y administrativa del Virreinato.

Ahora bien, en España los gobiernos municipales eran más bien oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; pero en 1776 se impuso una nueva reforma que creó los cargos de diputados y síndicos

³⁰ Las audiencias eran una especie de Cabildos o Consejos de Indias dentro de los Municipios.

personeros de lo común; y aunque el poder oligárquico del gobierno municipal prevaleció, la elección de las autoridades municipales por todos los vecinos sentó un precedente que movería la conciencia de los americanos. Así, el caso de América contrasta con la situación peninsular, si bien, los municipios del Nuevo Continente no cambiaron en lo sustancial, sí cambió la percepción que de ellos tenían los gobernantes y habitantes de estas tierras, y esa percepción más adelante condujo a la independencia.³¹

Con la creación de las 12 Intendencias en el Reino de la Nueva España, se empezó a consolidar la centralización del poder, dichas Intendencias fueron: La Intendencia General de la Capital de México y las once provincias que comprenden la Ciudad de Puebla de los Ángeles, la Ciudad y Plaza de la Nueva Veracruz, la Ciudad de Mérida, la Ciudad de Antequera de Oaxaca, la Ciudad de Valladolid de Michoacán, la Ciudad de Santa Fe de Guanajuato, la Ciudad de San Luís Potosí, la Ciudad de Guadalajara, la Ciudad de Zacatecas, la Ciudad de Durango, y la Ciudad de Arizpe que se extendía hasta Sonora y Sinaloa.³²

Los Ayuntamientos quedaron subordinados al poder de los intendentes. La centralización de las decisiones fue consecuencia de los propósitos del despotismo ilustrado de los borbones, a saber: dotar de una mayor unidad de mando a las acciones de gobierno y la administración.

Cabe mencionar que la Constitución de Cádiz provocó cambios muy importantes dentro de la Colonia, y el Municipio no fue la excepción, a tal grado que como se puede observar en los artículos de ésta que a continuación se transcriben, influyó en gran manera sobre la organización del Municipio.

³¹ CF. EL MUNICIPIO MEXICANO. Senado de la República LVIII Legislatura. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Pag. 11.

³² RODRÍGUEZ VALADEZ JUAN MANUEL. El Municipio Mexicano y Evolución del Artículo 115 Constitucional. Op. Cit. Pag, 43.

“Artículo 309.- ...para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcaldes, regidores, procuradores síndicos, presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

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

Artículo 315.- Los Alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiese sólo uno, se mudara todos los años.

Solo nos resta decir, a manera de conclusión, que tanto el Calpulli como el Municipio Español, sirvieron de base para el Municipio durante la colonia y posteriormente para el México Independiente.

2.6.- El Municipio después de la Independencia.

El Municipio indígena compartió con el español (de profundas raíces romanas y visigodas) la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones de prefecto o jefe político durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

En la Constitución de Apatzingan de 1814, solo se hizo una ligera mención de los Municipios, al señalar que los gobernadores y demás empleados, continuarían en sus puestos mientras no se adoptara otro sistema.

En el Acta Constitutiva y Constitución de 1824, no se hace alusión alguna en cuanto a la organización de los Municipios, solo se dispone liquidar a los que existían en la capital de la República, es decir en el Distrito Federal, subsistiendo la dependencia de los Municipios a los gobiernos estatales y a las autoridades intermedias como los prefectos, subprefectos y jefes políticos.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se dispuso que los Ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000.

Los Ayuntamientos fueron reglamentados por la Ley de 20 de marzo de 1837, basándose en la misma inspiración centralista de la Constitución, que colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la cadena, que a través de subprefectos, prefectos, gobernadores y juntas departamentales llegaba hasta el Presidente de la República.

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se dota al Municipio de la facultad para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural. Se señalaba como base de la división territorial a los Departamentos, éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Hace referencia al Municipio, pero sin señalar las bases de su estructura, dejando en manos de las Jefaturas Departamentales la implantación, integración y organización de las municipalidades, así como la fijación de la competencia de sus autoridades.

Ignacio Comonfort, en el año de 1856 expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, que debía regir en tanto se promulgaba la Constitución, éste Estatuto colocó a los Municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores, quienes nombraban a los funcionarios municipales, expedían las ordenanzas locales y manejaban su hacienda.

En la Constitución de 1857, solo se menciona de paso al Municipio y se dice que son entidades territoriales, desaparecen las figuras de Prefecto y Subprefecto, y subsisten las de Alcalde, Síndicos y Regidores.

Sin embargo en la Constitución de 57, se incluyó en el artículo 27 lo que contemplaba la Ley de Desamortización también conocida como Ley Lerdo, que señalaba que todos los bienes de manos muertas, serían desamortizados (se comprendían tanto fincas rústicas y urbanas de corporaciones civiles y religiosas), exceptuándose de afectación la propiedad de las comunidades indígenas y bienes raíces del Municipio.

El artículo 109 de la citada Constitución, determinó que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

Posteriormente en la época del General Porfirio Díaz, se agruparon los Municipios en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos y prefecturas, a cargo de los llamados *“jefes políticos”*.

Uno de los muchos motivos que dieron origen a la revolución mexicana, fue la imposición de los Jefes Políticos por parte del presidente Porfirio Díaz, con lo cual se violaba la Libertad Municipal consagrada en la Constitución de 1857.

Incluso en la proclama política del 1º de julio de 1906 de los hermanos Flores Magón, se solicitaba la supresión de los Jefes Políticos, la reorganización de los Municipios que fueron suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

2.7.- El Municipio en el actual artículo 115 de la Constitución.

A la fecha han existido 13 reformas al artículo 115 de la Constitución publicada el 5 de febrero de 1917, lo que ha dado origen al actual texto; sin embargo, en nuestra opinión aún se carece de los instrumentos jurídicos que permitan una verdadera libertad municipal que por medio del actuar del Ayuntamiento le permita realizar sus verdaderos fines.

Actualmente el artículo 115 constitucional se encuentra formado por un primer párrafo y 8 fracciones, en las cuales se encuentran divididas sus facultades de la siguiente manera:

Fracción I.- Se encuentran contemplados los miembros del Ayuntamiento y la forma en que serán elegidos, es decir popularmente, así como la prohibición que tienen de ser reelectos para el periodo inmediato siguiente a menos que hayan sido suplentes y no hubiesen entrado en funciones.

De igual manera en la fracción I, se encuentra el sustento legal de las legislaturas locales para desaparecer a los Ayuntamientos y suspender a sus miembros, por causas graves que ellos mismos prevean.

En el último párrafo se encuentran previstos los Concejos Municipales que se formaran por los vecinos del lugar, los cuales serán designados por las legislaturas, sin que existan criterios uniformes para su elección.

Fracción II.- Se establece que los Municipios tendrán personalidad jurídica y que podrán manejar su patrimonio, así como la facultad legislativa de los Ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción. Sin embargo esta facultad se encuentra acotada por las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados.

Fracción III.- En esta fracción se encuentra en catalogo de las funciones y servicios públicos que el Municipio tiene a su cargo, para lo cual, de igual forma, tienen la obligación de observar lo dispuesto en las leyes federales y estatales dictadas al efecto.

En el penúltimo párrafo se contempla la posibilidad de asociación entre Municipios, incluso entre aquéllos de distinto Estado, pero con la aprobación de las legislaturas de los Estados.

Fracción IV.- La libertad constitucional del Municipio, se encuentra plasmada en esta fracción al permitírsele administrar libremente su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los Ayuntamientos solo pueden proponer a las legislaturas cuotas y tarifas, pero las legislaturas tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas. Por el contrario el Ayuntamiento tiene amplia libertad de aprobar el presupuesto de egresos de los Municipios con base en sus ingresos disponibles.

Fracción V.- Se establecen las facultades de los Municipios para que de manera general puedan crear sus planes de desarrollo, la administración y creación de sus reservas territoriales entre otras.

Fracción VI.- Se encuentra prevista la posibilidad de coordinación entre dos o más Municipios cuando sus centros urbanos formen una continuidad demográfica.

Fracción VII.- Se establece el mando del presidente municipal sobre la policía preventiva, sin embargo también se señala que ésta acatará las órdenes que Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos en que juzgue que existe una causa de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Fracción VIII.- Se lleva la figura de la representación proporcional al texto constitucional en el artículo 115, pues se pretende que la elección de los Ayuntamientos se rija por la misma.

Por último el párrafo final del artículo nos habla de las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus trabajadores, las cuales se regirán por el artículo 123 de la Constitución.

Como se puede observar, en todas y cada una de las fracciones, se encuentran facultades que a simple vista parecen dar al Municipio la característica de Libre, sin embargo encontramos para cada una de esas facultades una limitante que siempre es ejercida por las legislaturas de los Estados.

2.8.- Las reformas del artículo 115 de la Constitución.

El texto original del artículo 115 de la Constitución, que se publicara en el año de 1917, disponía lo siguiente:

“Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su

organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

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

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

20 de agosto de 1928

La primera reforma al artículo 115 de nuestra Constitución Política, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, consiguió nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las Entidades.

El argumento toral de dicha iniciativa, descansaba básicamente en la siguiente idea:

“...al presente muchos de nuestros Estados son extensas colectividades de campesinos con intereses similares; nuestras masas obreras cuyas conquistas económicas y sociales urge defender y consolidar tienen intereses vitales y definidos que con la representación propuesta quedarán satisfactoriamente garantizados.”

Es decir, se buscaba una representación proporcional de los habitantes, como los campesinos y las grandes masas obreras, los cuales como ya se ha mencionado, son la base de nuestra nación y los integrantes de los Municipios.

Se reformó el párrafo cuarto de la fracción III, y se publicó el siguiente:

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno: pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta.”

29 de abril de 1933

Fue encaminada, entre otras cuestiones, a establecer la no reelección inmediata para los miembros de los Ayuntamientos, así como de todos aquéllos que ocupen cargos constitucionales.

La iniciativa contenía en su texto original las siguientes ideas:

“... la Comisión estima que la segunda proposición, es decir, la relativa a los gobernadores constitucionales, quedará más completa y más precisa agregándole después de la palabra "cargo", la siguiente frase: "... ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto", pues podría arquirse con el propósito de burlar la prohibición, que dicha proposición segunda contiene, que el cargo de gobernador interino, provisional o sustituto, no es el mismo cargo que el de gobernador constitucional.”

“... estimamos que debe establecerse en forma que no deje lugar a dudas, que los funcionarios municipales, es decir, los presidentes municipales, los síndicos y los regidores propietarios, no pueden ser electos para los mismos cargos con el carácter de suplentes, pero que los que en un período determinado tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser

electos para el período inmediato para los mismos cargos, con el carácter de propietarios, a menos de que hayan estado en ejercicio, y cualquiera que haya sido el tiempo que dicho ejercicio haya durado.”

En la primera de las citas en mención se puede encontrar la intención del legislador, al señalar por principio de cuentas que aquellos que ocupen cargos constitucionales, no podrán reelegirse, "*... ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto*", ya que en la practica podría darse que aquellos que no hayan sido propietarios en sus respectivos cargos, y que tuvieron el carácter de interino, provisional o sustituto, se reeligieran argumentando que no es el mismo cargo; sin embargo por el simple hecho de haber entrado en funciones, sea con el carácter que sea, se tiene por ejercido el cargo constitucional, y de volver a ejercerlo se consideraría como reelecto.

En segundo lugar, en el ámbito municipal, se hizo la mención expresa de no reelección para los cargos públicos, a menos de que estos hayan tenido el carácter de suplentes y desde luego no hayan entrado en funciones, ya que se consideraría que efectivamente ocuparon dicho cargo, y entraría en el primer supuesto.

La modificación al artículo 115 de nuestra Constitución termino de la siguiente manera:

"Artículo 115. ...

"I...

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las

personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuanto tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplente, pero los que tengan el carácter de suplente sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

"II...

"III...

...

"IV. Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargado del Despacho.

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

"a) El Gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

"b) El Gobernador interino el provisional o el ciudadano que, por ministerio de la ley y bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

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

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

"Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiera estado en ejercicio, pero los diputados propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Como puede observarse, a pesar de que el texto de la iniciativa prohibía la reelección en los Municipios, finalmente en la reforma la única limitante fue para el periodo inmediato, prohibiendo solamente al Gobernador del Estado la reelección definitivamente.

8 de enero de 1943

La finalidad de esta reforma fue limitar a los gobernadores de los estados a durara en su encargo un tiempo máximo de 6 años.

Sin duda esta reforma busco establecer un tiempo de duración de los gobernadores de los estados, igual que el Presidente de la República, ya que como se señaló en la iniciativa se buscaba alejar los tiempos electorales, es decir, las agitaciones políticas provocadas por las elecciones, las cuales se convirtieron no solo en un problema nacional, sino en una cuestión estatal.

"Cuando la Ley Fundamental del país se reformó a efecto de ampliar el período constitucional del Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión a un término de seis años, se tuvieron en cuenta razones de dos órdenes: primero, aquellas en que se funda la necesidad de alejar prudentemente entre sí las épocas de agitación político-electoral, para impedir que una proximidad excesiva entre ellas cause innecesario derroche de energías, inevitable trastorno en las actividades económicas e inquietudes susceptibles de reflejarse en todos los órdenes de la vida nacional; y después, la exigencia, derivada de la técnica moderna de gobierno, que demanda la elaboración previa de un programa, cuya realización está siempre condicionada a un lapso razonable.

La reforma fue del siguiente orden:

"Artículo 115. ...

"I...

"II...

"III...

...

...

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años".

...

12 de febrero de 1947

Se instituyó el voto femenino, para que las mujeres pudieran elegir y ser electa, fue una reforma propuesta por el entonces presidente Miguel Alemán, basada en 4 considerandos, que por la época, fueron de gran importancia y trascendencia, estableciendo un importante precedente para implantar el sufragio universal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Miguel Alemán, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal, y

CONSIDERANDO que las necesidades de la vida colectiva que está llamado a cumplir el gobierno de los municipios tienen su carácter concreto y local que satisfacen a través de los servicios públicos a ellos encomendados;

CONSIDERANDO que los ayuntamientos tienen como función principal la de suministrar servicios que hagan la vida cómoda, higiénica y segura, que requieren más preparación técnica y conocimiento de las necesidades

peculiares de la comunidad municipal que la capacidad política que requiere para participar en la ciudadanía federal;

CONSIDERANDO que como todos los miembros integrantes de la comunidad local, va ha ser de la organización política, sin distinción de sexos, se hayan interesados en la buena gestión de los asuntos de la vida municipal, es evidente la necesidad de que la mujer intervenga en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros de los ayuntamientos, tanto para elegir a los municipios como regidores, como para ser nombrada para éstos cargos;

CONSIDERANDO que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los estados, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso a la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera jurídica de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esa H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al artículo 115 de la Constitución Política Federal.

Artículo Único: Se adiciona la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

En las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”

Como se puede observar, desde un principio esta iniciativa se encamino no solo a reformar el artículo 115 en 1947, sino a sembrar la semilla de una próxima reforma, para lograr, como ya se menciona, un cambio importante en la vida electoral de nuestro país, es decir instituir el voto universal.

17 de octubre de 1953

Mediante esta reforma se derogó el contenido de la similar de 1947, al establecerse en el artículo 34 Constitucional el Sufragio Universal Ciudadano, tomando en cuenta la experiencia obtenida con las elecciones municipales, criterio plasmado en la exposición de motivos de dicha iniciativa de la siguiente forma:

“Considerando asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederle iguales derechos que al hombre; y reformar el artículo 115 de la propia Constitución, derogando la adición que figura en la Fracción I de dicho artículo y que sólo concedió voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.”

Por lo que una vez más se modifico el artículo 115 de nuestra Constitución Política, paralelamente con el 34, para así lograr avanzar hacia la equidad de género, que en hasta nuestros días sigue evolucionando.

La reforma termino de la siguiente manera:

"Artículo 115...

"I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

"Los presidente municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser electos 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 de, 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.

..."

6 de febrero de 1976

Se adicionan las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los 3 ordenes de gobierno, para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según corresponda.

Estaba encaminada, por menos en el espíritu de la iniciativa a lograr en su conjunto, cambios importantes en cuanto a la producción en el sector agrario, ya que además de adicionarse las fracciones mencionadas al 115, también se reformaron los artículos 27 y 73 de la Constitución Política.

Sin embargo, de la misma propuesta se desprenden otras razones, como es el crecimiento desproporcionado de la población y la constante migración de los habitantes del campo a la ciudad, ocasionando un problema social, tal y como lo plasmó el legislador:

“... la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de la llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse, pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

Esta Iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos.”

En razón de que los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, se consideró que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos,

gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberían darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les confería.

En la adición de las dos fracciones al artículo 115; se contempló en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirmara la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expedieran leyes, reglamentos y las disposiciones administrativas correspondientes a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

El texto de la reforma tuvo la siguiente redacción:

“Artículo 115. ...

I a III. ...

IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, y para los efectos del párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos, expedirán las leyes, reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal de la materia, y

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación,

las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.”

6 de diciembre de 1977

Se adicionó un último párrafo a la fracción tercera, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos en los Municipios de trescientos mil habitantes y más.

Dicha adición, trató de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que dejara de dominar la elección mayoritaria, permitiera el acceso de los diputados de minoría.

Disponiéndose que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los Ayuntamientos de Municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito fue que éste sistema operara en los Municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio fuera relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tuvieran viabilidad, ya que de acuerdo a la iniciativa:

*“Los órganos de gobierno de los municipios de la República **son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad;** por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre*

gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone contribuirá a hacer posible este requerimiento.”

(El subrayado es nuestro)

El texto de la reforma fue:

“Artículo 115...

I y II...

III...

a) y b)...

"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes."

TRANSITORIOS

Artículo primero. Dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, los Estados de la Federación iniciarán las reformas constitucionales necesarias para adoptar lo establecido en el artículo 115, último párrafo de la "Constitución General de la República.”

Se puede observar en el artículo primero transitorio, que ésta reforma trascendió a las constituciones locales, ya que obligó a los Estados a reformar sus legislaciones para adoptar las medidas establecidas en la misma.

3 de febrero de 1983

Para nuestro trabajo, ésta es sin duda la más importante de las reformas, ya que por medio de ella se implantó lo relativo a la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, así como el establecimiento de los Concejos Municipales.

De la lectura de la propuesta de reforma se puede observar, el poder que se otorgó a las Legislaturas locales, para desaparecer a los Ayuntamientos validamente electos por los ciudadanos, por alguna “causa grave” que la ley local prevenga:

“Las Legislaturas locales, por acuerdos 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 conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.”

Cabe destacar, que en la reforma no se definen las causas graves de referencia, dejándolas al arbitrio de las leyes locales que las misma Legislaturas de los Estados dicten, es decir, tienen amplia facultad de expedir las causas y aplicarlas, sin alguna limitante.

También se les dotó de personalidad jurídica para administrar su patrimonio con arreglo a las leyes.

Se incluyó lo relativo a definir cuáles son los servicios que estrictamente debe prestar el Municipio, pues antes de esta reforma, se confundían con los que prestaba las Entidades Federativas y el Gobierno Federal.

Se amplió la facultad de los Municipios para la libre administración de su hacienda, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, se asignaron a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyó a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las contribuciones e ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Se elevó a categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Además, como consecuencias lógicas del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propuso que los presupuestos de egresos de los Municipios debieran ser aprobados sólo por los Ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

El texto de la reforma es el 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 administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

Las Legislaturas locales, por acuerdos 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 conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

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

- a).- Agua potable y alcantarillado.*
- b).- Alumbrado público.*
- c).- Limpia.*
- d).- Mercados y centrales de abasto.*

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

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

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, 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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el

párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación;

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

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

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

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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

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

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

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

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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

17 de marzo de 1987

En esta reforma, se dispuso reformar la fracción VIII, y derogar las fracciones IX y X para reubicarlas en el artículo 116 y dedicar exclusivamente el artículo 115 a las normas que rigen a los municipios.

Se estableció que las leyes estatales incorporarán dentro de su estructura jurídica el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos, de la siguiente manera:

“...

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la 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.”

23 de diciembre de 1999

Esta es sin la última reforma de fondo para el Municipio, pues desde hace mucho se dejó de tratar el tema, lo más importante fue el cambio de la palabra administrar por gobernar, el texto de esta reforma es prácticamente el actual, y

para compararlo con la de 1983, se han marcado en letras negras las variaciones, solo de aquellos párrafos que las tuvieron.

“Artículo 115.-...

*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. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.***

...

...

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

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

II.-....

Los 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 buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de

este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

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

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

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

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

a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

b).-...

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

d).-...

e).-...

f).-...

g).- *Calles, parques y jardines y su equipamiento.*

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

i).-....

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

Los municipios, 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 éste caso tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

IV.-...

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).-...

c).-...

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. **Las leyes 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)...

b)...

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; e

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

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

VI.-...

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

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

VIII.-...

...

IX.-...

X.-...

14 de agosto de 2001

Con motivo de la ley indígena, se adicionó en la última parte de la fracción tercera el siguiente párrafo:

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

De una manera general, esta reforma esta encaminada a promover la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Así como prever diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

18 de junio de 2008

En ésta reforma, ya no se habla de policía preventiva municipal que se regirá de acuerdo al reglamento correspondiente; ahora se habla de una policía preventiva que estará al mando del presidente municipal en los términos de una ley de Seguridad dictada por el Estado.

Artículo 115. ...

I a VI. ...

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará los ordenamientos que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que

éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

...

VIII. ...

...

IX. y X. ...

24 de agosto de 2009

Esta es la última reforma hecha a nuestro artículo, y está encaminada a incluir en los presupuestos de egresos de los municipios, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos.

“Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a)...

b)...

c)...

...

...

*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, **y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.***

...

V. a X. ...

2.9.- El Municipio en las legislaturas locales.

En una redacción un tanto recurrente, las legislaturas locales siguen la formula del artículo 115 de la Constitución General de la República, repitiendo lo plasmado en dicho ordenamiento.

Sin embargo, en este punto se destacaran algunas constituciones locales que han intentado dotar al Municipio no solo de Libertad sino de Autonomía, lo que nos parece un gran avance.

De manera general, los primeros artículos del apartado destinado a los Municipios en las constituciones locales, señalan que la base de su división territorial y de su organización política y administrativa es el Municipio Libre, empero hay algunas que señalan que tienen autonomía, tal y como a continuación lo anotamos.

- El artículo 76 de la constitución de Baja California Norte, señala que el Municipio es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda.

Además goza de plena autonomía para reglamentar directa y libremente las materias de su competencia, lo que concuerda con la prohibición contemplada en el artículo 81 del mismo ordenamiento, al señalara que la ley municipal dictada por las asambleas legislativas no puede intervenir en las cuestiones específicas de los mismos.

- Baja California Sur, prevé en su constitución una autonomía municipal limitada a su régimen interior.

- Por otra parte, la constitución local de Coahuila, concibe al Municipio como un orden de gobierno natural y autónomo (Art. 158-B de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza).

También trata de definir que es lo que se debe entender como autonomía municipal, al señalar que ésta se expresa en la facultad de gobernar y administrar por si los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de su competencia municipal y sin interferencia de otros poderes. (Art. 158-C)

- El Estado de Guanajuato señala en su ordenamiento supremo, que el Municipio Libre es la base de su división territorial y organización política y administrativa, que es una Institución de carácter público, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de su Hacienda. (Art. 106 de su Constitución)

- La constitución del Estado de Guerrero señala que el Municipio es Libre y el Ayuntamiento autónomo. (Art. 95.)

- Nayarit, contempla instituciones municipales dotadas de autonomía, sin especificar cuales. (Art 108 de su Constitución Política)

- La constitución de Quintana Roo, señala que el Municipio es autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda. (Art 126)

Al igual que la constitución de Coahuila, trata de delimitar hasta donde llega dicha autonomía, definiéndola como la facultad de gobernar y administrar por si mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la misma Constitución y las leyes que conforme a ellas se expidan.

- En el estado de Zacatecas, la constitución local define al Municipio Libre como una unidad jurídico-política, autónomo en su régimen interno.

Como se puede observar en los ordenamientos hasta aquí estudiados, algunas entidades contemplan en su legislación principal la autonomía municipal, he incluso dos Estados han intentado definir sus alcances (Coahuila y Quintana Roo), sin que exista una tendencia nacional uniforme, pues en algunas constituciones se pueden encontrar otras particularidades que los hacen totalmente diferentes.

El tema de la suspensión y desaparición de Ayuntamientos o la suspensión y destitución de alguno de sus miembro, es tratado de manera diferente por la legislaturas locales, pues en algunas constituciones ni siquiera aparece dicha figura, tal es el caso de las pertenecientes a Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; y otras que incluso listan las causas graves para que pueda ser suspendido un miembro del Ayuntamiento, como Colima y Sonora.

Por ultimo, se señalarán ciertas particularidades que aparecen en algunas constituciones locales:

- En Chiapas se obliga a que la política pública vaya de acuerdo a los objetivos de desarrollo del milenio del PNUD de la ONU.

- En el Estado de Colima es posible que cualquier residente denuncie ante el congreso, alguna circunstancia que incida en la actuación de los munícipes y pueda ser causa de suspensión y sustitución de alguno de ellos.

- En Sonora existe la figura del Comisario y Delegado Municipal, además su constitución es una de las que mas facultades contemplan para los Ayuntamientos.

- Tlaxcala contempla en su constitución a los presidentes de comunidad, los cuales tendrán las obligaciones y facultades que la les leyes le otorguen, mismas que determinaran su forma de elección.

Capítulo III

Necesidad de Reformar el artículo 115 Constitucional

3.1.- El Artículo 115 constitucional.

Como ya se señaló en el primer capítulo del presente trabajo, el Estado Mexicano está conformado por la federación, los estados, distrito federal y los municipios; encontrando estos últimos su sustento jurídico y la base de su organización en el artículo 115 Constitucional, que lo concibe como un Municipio Libre.

En dicho artículo se encuentran las bases de la organización del Municipio, debiendo los congresos locales, al legislar sobre la materia, ajustar sus disposiciones a las mismas y respetar la Libertad que de manera expresa se consagra en nuestra Ley Suprema.

Sin embargo, el mismo artículo deja la puerta abierta a las legislaturas para violentar la Libertad Municipal, encontrando el ejemplo más claro en la facultad que éstas tienen para suspender o desaparecer Ayuntamientos o a sus integrantes, cuando consideren que se ha incurrido en alguna de las causas graves que la ley local prevea.

Cabe señalar que son las mismas legislaturas locales, las que pueden determinar las causas graves, así como establecer si entran o no en funciones los suplentes cuando uno de los miembros del Ayuntamiento ha sido destituido por una de dichas causas.

Las legislaturas tienen la facultad de determinar quien se va y quien se queda como miembro del Ayuntamiento y una vez que lo han desaparecido pueden elegir a los que deben suplir las funciones de gobernar en determinado Municipio por medio de los llamados Concejos Municipales, que están integrados

por los ciudadanos que designen las legislaturas locales, bajo la única condición de que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores, los cuales pueden variar de acuerdo a cada Entidad Federativa. Cargo que no podrán rechazar pues de conformidad con el artículo 36 de la Constitución, desempeñar los cargos concejiles es una obligación de los ciudadanos de la República.

Sin embargo, lo referente a las causas graves por las que puede ser suspendido o desaparecido un órgano de gobierno municipal o alguno de sus miembros, no es la única materia en que tienen facultades para dictar leyes los congresos locales, por mencionar algunas otras tenemos la facultad en materia de servicios públicos, así como en materia de contribuciones y otros ingresos.

3.2.- ¿Por qué el Municipio Mexicano no es libre y mucho menos autónomo?

La Autonomía, consiste en poseer la capacidad para darse normas a uno mismo, esto es, sin recibir presiones externas, y en el caso de organismos públicos como el Municipio, tampoco internas.

El artículo 115 del Pacto Federal, otorga al Ayuntamiento la facultad de aprobar leyes de acuerdo con los parámetros establecidos en el propio texto constitucional, lo que de primera instancia nos permitiría pensar que el Cabildo posee autonomía al poder darse su propia ley, sin embargo, las leyes a que nos referimos, están siempre limitadas a lo que los congresos locales establezcan en cada materia, por lo que no puede existir una Autonomía municipal.

Por otro lado, el Municipio en México, de acuerdo con el texto Constitucional, es Libre, empero, en la practica no es posible concebirlo de ese modo, pues no se cuenta con los instrumentos jurídicos que le permitan desarrollar esa libertad.

Con respecto a este tema, como ya lo señalamos, uno de los problemas es la falta de delimitación de las facultades que tienen las legislaturas locales para legislar en cuanto a la materia municipal, lo que de alguna manera no le permite un desarrollo adecuado, dicho de otra manera, a pesar de ser “la piedra angular de la división territorial, se ha limitado demasiado haciendo su autonomía ejercida por el Ayuntamiento inexistente. No existe autonomía en los municipios”³³ y mucho menos libertad.

Aunque de manera escrita el Municipio no es autónomo, se dice que la libertad municipal contenida en el texto constitucional, esta hecha con la total intención de permitir al Municipio organizarse a si mismo, por medio de leyes que su Ayuntamiento tenga a bien expedir, de acuerdo con la fracción II del artículo 115 Constitucional.

De respetarse el texto de la Constitución, permitiendo al Municipio llevar a cabo sus planes municipales, se podría lograr una Libertad Municipal o incluso una Autonomía Municipal de hecho, pues en nuestra Carta Magna se encuentran sentadas las bases para ello.

Al respecto, apunta el maestro Jorge Carlos Adame García:

“El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos jamás ha utilizado el término de autonomía, sin embargo, habla del Municipio Libre, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia contiene precisamente el sentido de la doctrina al concepto autonomía. En sentido moderno entendemos a la autonomía municipal como el Derecho del municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes, se

³³ ADAME GARCÍA JORGE CARLOS. El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México. Editorial Porrúa. México 2009. Pag. 67.

*otorguen sus propias normas de convivencia social, resuelva sin la intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuenta además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas están definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.*³⁴

De una manera un tanto romántica, si limitáramos las facultades de las legislaturas, podríamos decir que el Municipio en México esta dotado, por lo menos en papel, de una serie de atribuciones que de llevarse a cabo por medio de los instrumentos jurídicos adecuados, se lograría que el Municipio Mexicano fuera no solo libre en su administración, sino incluso autónomo en su gobierno.

De igual forma, cabe hacer mención lo señalado por el autor Manuel Jiménez Dorantes:

*“Finalmente, cuando se lleva a cabo el análisis sobre el contenido de la libertad (el que preocupaba en buena medida al Constituyente de 1917), se evidencia claramente que se refiere, esencialmente, a las posibilidades de gobierno democrático con facultades que se ejercen sobre un cúmulo de asuntos propios con recursos suficientes, sin el control o tutela de oportunidad de las entidades supralocales y con los mecanismos de colaboración que exige el sistema federal. Sin duda, estos elementos conforman lo que comprende la autonomía municipal.”*³⁵

No cabe duda que probablemente la intención del legislador, fue otorgar al Municipio de una especie de autonomía, sin embargo, no se concretó claramente

³⁴ ADAME GARCÍA JORGE CARLOS. El Derecho Municipal en México. Op. Cit. Pag, 13 y 14.

³⁵ JIMÉNEZ DORANTES MANUEL. Autonomía municipal y planeamiento urbanístico. Universidad Nacional Autónoma de Chiapas. Editorial Fontamara. México 2007. Pag, 72.

en el texto constitucional, dejando como manifiesto, solamente la libertad municipal que como ya hemos señalado se encuentra bastante restringida por las facultades que tienen los congresos locales de prácticamente inferir en cualquier materia sobre la que el Municipio tenga la posibilidad de actuar.

Al respecto apunta el mismo autor Jiménez Dorantes que *“La autonomía municipal adquiere sentido en la medida en que no éste subordinada al legislador, cuestión que se diferencia de la actuación municipal conforme a los límites establecidos en la ley, en el que, se deja un margen de decisión para el órgano dotado de autonomía. De tal manera que a través de la ley y de la tutela de la legalidad se delimita tanto la acción del Estado como el ámbito de actuación municipal.”*³⁶

3.3.- La reforma al artículo 115 en diferentes fracciones para alcanzar su eficaz desarrollo.

Consideramos que para que el Municipio alcance un eficaz desarrollo, es necesario que exista una reforma al texto constitucional, la cual permita de alguna manera que los Ayuntamientos actúen más libremente, sin presiones y sin que se este cuidando constantemente en no contradecir lo que los congresos locales dicten sobre alguna materia, cuya regulación en principio debe estar a cargo del Cabildo, por lo que bajo reserva de mejorar los comentarios, se propone reformar los siguientes párrafos y fracciones:

Párrafo primero.

Se considera que en éste primer párrafo, debe asegurarse que las Entidades Federativas respeten la Libertad Municipal, púes al parecer hasta el momento no basta con que se diga que el Municipio Libre es la base de su división territorial y organización política y administrativa, sino que debe garantizarse que

³⁶ JIMÉNEZ DORANTES MANUEL. Autonomía municipal y planeamiento urbanístico. Op. Cit. Pag, 74.

los congresos locales al legislar en su ámbito de competencia estatal, no invadan la esfera jurídica del Municipio violentando la Libertad que constitucionalmente se prevé para éstos.

Se propone la siguiente adición:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>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:</p>	<p>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 al Municipio Libre, <u>libertad que en todo momento debe ser observada y respetada por los Congresos Locales</u>, conforme a las bases siguientes:</p>

Fracción primera, tercer párrafo.

Nos parece que la decisión de suspender o declarar la desaparición de un Ayuntamiento, así como suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, no debe tomarla unilateralmente un congreso local como se desprende de la lectura del texto constitucional, pues aunque también se señale que ésta decisión se encuentra sujeta a la comisión de una falta grave que previamente este prevista en una ley local, debe tenerse en cuenta que la ley local de la que se habla será dictada por la propia Legislatura.

De lo anterior se colige la idea de que el actuar de las Legislaturas locales sea unilateral, debido a que validamente pudieran establecer cualquier tipo de falta

grave para desaparecer o suspender a un Ayuntamiento legalmente establecido, o inhabilitar a uno de sus miembros electos de manera legal.

Los Ayuntamientos y sus miembros son electos de manera popular por los ciudadanos de los Municipios, son funcionarios públicos, por lo que de acuerdo con el artículo 128 de la Constitución antes de tomar posesión de su encargo deben prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que emanen de ella.

Todas las protestas de los funcionarios públicos están basadas en la formula del artículo 87 de la Constitución, teniendo como parte final una frase similar a “...y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.” De lo que se desprende que efectivamente la Nación, entendida como la población, puede demandar a dicho funcionario para que cumpla con la labor para la que fue electo.

En el caso de los miembros del Ayuntamiento, al rendir protesta de conformidad con lo ordenado por la Constitución, se comprometen a cumplir su encargo y en caso contrario se le puede demandar su cumplimiento, que como establece el artículo 115 pueden concluir en una suspensión o desaparición en su caso, lo que no implica que se haga de manera arbitraria.

En el presente trabajo se propone que se garantice constitucionalmente la uniformidad de las “causas graves”; es decir, que se entregue la facultad de establecer los criterios que deben seguir las legislaturas para determinar las “causas graves”, al Congreso de la Unión, pues de esta manera todos los Ayuntamientos del país tendrían la certeza de que su actuar no va a estar subordinado al Congreso Local, y si en determinado momento se les desapareciera de manera arbitraria, puedan acceder a la protección de la justicia federal porque no se hubiera actuado conforme a la ley.

Consideramos viable el establecimiento de un ordenamiento general, en el que se prevean las causas graves por las que puede ser suspendido o desaparecido un Ayuntamiento o sus miembros, esto es, proponemos la participación de los tres niveles de gobierno para crear un ordenamiento que garantice la estabilidad del órgano de gobierno municipal.

La determinación de estas causas graves a través de un ordenamiento general, no puede ser violatorio de la soberanía de los Estados, pues al ser una ley general implicaría la participación de los tres niveles, además atendiendo al Pacto Federal debe protegerse a la Base del mismo, es decir a los Municipios y sus gobiernos legalmente electos.

Se propone modificar el párrafo de la fracción en comento, para quedar como sigue:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>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 hacerlos (hacer los, sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.</p>	<p>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, <u>las cuales estarán determinadas en una ley general, en cuya creación participarán los tres niveles de gobierno,</u> siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (hacer los, sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio</p>

	convengan.
--	------------

Fracción primera, quinto párrafo.

Actualmente las leyes creadas por los congresos locales, deben establecer no solo las causas graves de referencia, sino el procedimiento a seguir para el caso de que se declare la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento o sus miembros.

Ésta idea debe conservarse, sin embargo, en el caso de los suplentes, debe evaluarse la posibilidad de que entren o no en funciones, debido a que la comisión de una falta grave por parte de los titulares del cargo, podría extenderse a sus suplentes. Dicha evaluación podría estar encargada a las legislaturas, limitándose su actuación a valorar la posibilidad de que los suplentes entren en funciones, justificando en todo caso su decisión, pero claro cumpliendo con las formalidades del procedimiento en donde se les de a los suplentes la oportunidad de rendir pruebas y hacer los alegatos que les convengan.

Se propone la siguiente adición:

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos;</p>	<p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes; <u>que para el primero de los casos dependerá de la evaluación de los Congresos locales que decidirá al respecto justificando su fallo,</u> ni que se celebren nuevas elecciones, las</p>

<p>estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p>	<p>legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p>
--	--

Inclusión de un sexto párrafo en la fracción primera.

Otro tema que nos parece importante y del que nos atreveremos a hablar en el presente trabajo, es el referente a la delincuencia. Considerando en un primer caso la existencia de delitos en que pudiera estar inmiscuido el Ayuntamiento o alguno de sus miembros, y; en un segundo lugar cuando el grado de delincuencia dentro de un Municipio sea tal que se encuentre en peligro la estabilidad jurídica y social del mismo.

En sobrados casos hemos oído hablar acerca de algunos Municipios en los que existen, por ejemplo, claros indicios de que sus gobernantes se encuentran vinculados con el narcotráfico, o algún otro delito de carácter federal o local y que los habitantes por miedo no se atreven a denunciar.

También existen casos en que la delincuencia ha llegado a tales grados que el Estado de Derecho se ha puesto en riesgo, lo que desde luego origina la ingobernabilidad de un Municipio, pues el Ayuntamiento e incluso el Gobierno Estatal han sido superados, verbi gracia, la tan bien conocida y recientemente nombrada una de las ciudades mas violentas del mundo, Ciudad Juárez.

En estos casos consideramos que podría existir la posibilidad de que cuando existan suficientes elementos que hagan presumir la responsabilidad del

órgano de gobierno municipal en un delito o se demuestre la ingobernabilidad de un Municipio, éste deberá ser suspendido y en el caso de que se demuestre que efectivamente existe una mínima responsabilidad, desaparecerlos o revocar el mandato de los miembros que se encuentren responsables. Es decir la facultad para desaparecer o suspender Ayuntamientos, en caso de aplicarse, debería ser para asegurar el bien común de los habitantes de un Municipio.

Se propone que cuando existan delitos dentro del Municipio en los que pueda existir la vinculación de sus gobernantes, los congresos locales a solicitud de la autoridad competente, declare la suspensión de un Ayuntamiento o de alguno de sus miembros, la cual podría concluir con la desaparición del órgano o la inhabilitación del servidor público si se demuestra la participación.

Al hablar de autoridad competente, nos referimos a la Procuraduría General de la República, a las Procuradurías de las Entidades Federativas o incluso a las autoridades municipales, sin importar el tipo de delito que se cometa.

De igual manera, creemos viable la posibilidad de que cuando se demuestre que un Municipio ya no puede ser gobernado por su Ayuntamiento, éste sea suspendido hasta que el orden sea reestablecido.

Consideramos que en los supuestos señalados, la legislatura ejerza la facultad de desaparecer a los Ayuntamientos, solo cuando exista previamente una solicitud de la autoridad o autoridades encargadas de la investigación de delitos, pues son éstas las competentes para llevar a cabo dicha tarea, que los congresos locales talvez no puedan desarrollar adecuadamente. Lo que no impide que la investigación que origine la solicitud, se inicie a petición de las legislaturas.

Se propone el siguiente texto.

“Cuando existan suficientes elementos que hagan presumir la participación de un Ayuntamiento o de alguno de sus integrantes, en un delito previsto en la ley, la autoridad competente federal, local o municipal, podrá solicitar a las Legislaturas locales la suspensión o en su caso la desaparición del órgano de gobierno municipal. Igual proceder de observará, cuando por las mismas causas, se demuestre la ingobernabilidad del Municipio.”

Es decir, que desde un particular punto de vista, se considera que la desaparición de Ayuntamientos, es viable solo cuando beneficie al Municipio, por lo que se propone cambiar ésta facultad de las legislaturas locales por la posibilidad de que la autoridad competente lo solicite, por los motivos que se han señalado.

Adicionalmente, proponemos que de preservarse la facultad tal y como esta en el texto constitucional, se den los parámetros sobre los que versen las causas graves, con la finalidad de escuchar no solo al miembro que va a ser destituido, sino la opinión del resto del Ayuntamiento.

Para el caso de desaparición de Ayuntamientos completos, también se propone que las legislaturas justifiquen este hecho, presentando ante la cámara de Senadores los motivos por los que fue destituido.

Se propone que los integrantes de los Concejos Vecinales, tengan prohibiciones, como por ejemplo el parentesco con algún diputado local o funcionario del gobierno en general, para así evitar posibles acuerdos entre estos.

Fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII.

Las fracciones que se citan, contienen las bases para la organización del Municipio, sin embargo, como se podrá observar, la gran mayoría de las materias en las que tiene competencia, se encuentran delimitadas por lo que previamente establezcan las Legislaturas locales.

Dicha cuestión puede ser salvada si se incluye dentro del primer párrafo del artículo constitucional en comento, lo que hemos propuesto, es decir, la garantía de respeto por parte de los congresos locales a la Libertad Municipal.

Dicho de otra manera, si desde el primer párrafo del artículo constitucional en análisis, se garantiza el respeto a la Libertad Municipal, no existirá la posibilidad de que al dictar las leyes respectivas, los congresos locales invadan la esfera de atribuciones del Municipio, cuando:

1.- Se dicten las leyes a las que deberán ajustarse los Ayuntamientos para aprobar 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. Siendo congruentes en todo momento a las bases que la misma fracción II señala.

En este punto, cabe hacer mención acerca de lo dispuesto en el inciso d) de la fracción II, donde están previstos los casos en los que las legislaturas estatales pueden asumir una función o servicio Municipal cuando consideren que un Municipio esta imposibilitado para ejercer o prestar dicha función o servicio que en principio le corresponda, siendo necesaria una solicitud previa del Ayuntamiento, que sea aprobada por lo menos por las dos terceras partes de sus

integrantes, lo cual en todo momento debe ser respetado por el órgano legislativo, pues lo contrario implicaría una invasión de la esfera jurídica del Municipio.

De acuerdo con el criterio hasta el momento sostenido, las legislaturas no podrían tomar para sí una función o servicio municipal, pues en principio el texto constitucional no se lo permite, así como tampoco podrían implementar leyes que burlaran dicha disposición, escudándose en el hecho de que son estos órganos los que pueden legislar sobre la materia, pues respetar la Libertad Municipal estaría garantizado desde el inicio del artículo.

2.- Se determinen funciones y servicios públicos, que no estén previstos en la constitución, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

3.- Dos o más Municipios, de una o más entidades federativas, decidan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan y requieran la aprobación de las legislaturas de los Estados.

4.- Las legislaturas establezcan contribuciones e ingresos a favor de los Municipios.

En este tema, también se garantizara la Libertad Municipal, cuando las legislaturas estatales no solo reciban las propuestas sobre 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, sino que verdaderamente evalúen dichas propuestas y lleven a cabo las que sirvan.

5.- Aprueben las leyes de ingresos de los municipios, revisen y fiscalicen sus cuentas públicas.

6.- Se establezcan los términos, en los que los Municipios deban ejercer su facultan para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- Otorgar licencias y permisos para construcciones.

- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.

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

7.- Las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, planeen y regulen de manera conjunta y coordinada dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades

federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, con apego a las leyes federales de la materia.

8.- Se determinen las causas de fuerza mayor o alteración grave del orden público, por las que el Gobernador del Estado le pueda transmitir a la policía preventiva, las ordenes correspondientes.

9.- En materia electoral, los congresos locales dicten las leyes en las que deban introducir el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos.

10.- Se expidan las leyes, por las que deben regirse las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

3.4.- La Necesidad de las reformas para fortalecer el Municipio.

Se considera que la reforma constitucional al Municipio, más que solo una idea, es una necesidad, pues la actual realidad mexicana ha cambiado mucho en contraste con la realidad mexicana en que se basara el texto original y sus posteriores reformas.

Es decir, las 13 reformas que a lo largo de la vigencia del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sufrido, han sido superadas por los cambios constantes del entorno jurídico, económico, social, psicológico, político, etc., de ahí que la regulación del Municipio y en general del Estado, hagan del derecho una materia dinámica, por estar en constante renovación.

Pensamos que es necesario reformar la legislación aplicable al Municipio y encaminarlo a la actual realidad mexicana, es decir, legislar a nivel constitucional

sobre las facultades que tienen los congresos locales para intervenir en materias que debe corresponder regular a los Ayuntamientos.

Un ejemplo claro de esto y sobre lo que hacemos hincapié, es el no dejar al arbitrio de las legislaturas la desaparición de Ayuntamientos, es decir, si se va a desaparecer una figura contemplada en la constitución, que sea la misma constitución la que reglamente esta medida.

Para ilustrar esta idea, a continuación se hará mención a una de las reformas que se han provocado por la fuerza de los movimientos sociales en México, nos referimos concretamente al movimiento indígena.

En el año 2001, con motivo del momento social en México, se reformó el artículo 115 constitucional, ya que la ley indígena y su movimiento provocaron un intenso debate sobre el reconocimiento de las instituciones indígenas de gobierno, obligando a la modificación del orden constitucional, pues como ya lo señalamos esta reforma estuvo encaminada a promover la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, así como prever diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Con respecto a la reforma municipal, cabe hacer mención al planteamiento de los coordinadores del libro INNOVACIÓN Y CONTINUIDAD DEL MUNICIPIO MEXICANO, Tonatihu Guillén y Alicia Ziccardi, en la parte introductoria de dicha obra ³⁷:

³⁷ INNOVACIÓN Y CONTINUIDAD DEL MUNICIPIO MEXICANO (ANÁLISIS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 13 ESTADOS DE LA REPÚBLICA). Tonatihu Guillén, Alicia Ziccardi (Coordinadores). Por características tipográficas y de Edición Miguel Ángel Porrúa. México 2004. Pag. 10 y 11.

“EL PROCESO de la reforma municipal en México articula distintas dimensiones. Por un lado, la jurídica, que se condensa en los documentos constitucionales, federal y de los estados, en las leyes estatales y en la propia reglamentación municipal. Por otro lado, la dimensión relativa a sus actores sociales, políticos e institucionales, que en su interacción han ido definiendo su contenido. Adicionalmente, en el marco intergubernamental podemos ubicar un tercer componente de la reforma municipal, dada su inherente vinculación con la reforma del Estado y, particularmente, con los cambios en su estructura que avanzan hacia una modificación de los “pesos relativos” entre los tres ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y que se expresa en cambios en sus dimensiones, recursos, funciones y atribuciones. Un cuarto componente surge de relacionar la reforma municipal con los acelerados cambios que suceden en la vida regional, en su política, economía, población, que en los hechos modifican el mapa centralizado del país, expresando una evolución macrosocial que redefine el perfil de la población.”

Es decir, para que la reforma municipal sea eficiente y funcione adecuadamente, no solo debe estar contenida en papel, sino que debe atender a la realidad social, política e institucional del Estado en general, debe estar encaminada a equilibrar las atribuciones y funciones de los tres ordenes de gobierno, tomando en cuenta que el Municipio es la Base de la organización de nuestro país, y por último, ser acorde a la realidad mexicana, pues en ella se reflejan las necesidades de la población del Estado.

De esta manera es que llegamos a la premisa de que la reforma municipal se vuelve compleja por la diversidad de materias y contenido que debe tener, por lo que es un tarea que requiere de un profundo estudio, precisamente de las

necesidades de los habitantes y la forma en que los órganos de gobierno, es decir los Ayuntamientos, pueden cubrir dichas necesidades.

Adicionalmente, podemos señalar que algunas de las reformas han tardado bastante, como es el caso de la reforma de 1999, en lo que corresponde a la creación del gobierno municipal, pues hasta antes de dicha reforma, el Ayuntamiento sólo administraba, por lo que es claro que hay que trabajar en la reforma municipal y no perder de vista el tiempo, pues mientras mas tardemos en implementar la adecuada normatividad municipal, mas tiempo tardara en desarrollarse la base de la organización del país, es decir el Municipio.

Por último cabe hacer mención lo señalado por Jacinto Faya Viesca³⁸:

“...consideramos que la próxima reforma constitucional al artículo 115 debe conservar la mención de “municipio Libre”, pero que necesariamente tendrá que definirse ese concepto.

Solo que esta definición no deberá quedar como una cláusula cerrada, sino más bien como una definición con fuerza potencial expansiva. Tendrá que aclararse que los elementos del municipio libre constituyen solamente un mínimo, y no un límite; es decir, que la definición y enumeración de los elementos de esa institución son solamente enunciativos y garantías mínimas, salvando la idea, y, eso sí, dejándola claramente expresa, de que el municipio libre tiene todas las competencias necesarias para gestionar los intereses de la comunidad.”

³⁸ EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y EN EL MUNDO (Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal). Salvador Valencia Carmona (Coordinador). LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. Jacinto Faya Viesca. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005. Pag, 45

Idea con la que coincidimos totalmente, pues no hay porque limitar la libertad del municipio, por el contrario hay que asegurar y garantizar las facultades mínimas, ya que como señala el autor en cita *“el Municipio tiene todas las competencias necesarias para gestionar los intereses de la comunidad”*, recordando que la comunidad esta formada por las personas que habitan cada uno de los Municipios de nuestro país, haciendo hincapié en que, a excepción de los que viven en el Distrito Federal, todos o la mayoría vive en un Municipio.

3.4.1.- Municipio, lugar donde vive la mayoría de los mexicanos.

Estadísticamente hablando, la mayoría de los mexicanos vive en los Municipios, solo unos pocos viven en el Distrito Federal, lo que es lógico, ya que el territorio de nuestro país esta formado por los territorios Municipales y el Distrito Federal, tal y como lo sustenta el catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, el maestro Jorge Carlos Adame García en su reciente libro *“EL DERECHO MUNICIPAL MEXICANO”*:

“El territorio municipal básicamente es el espacio geográfico terrestre, marítimo, aéreo y espacial. En nuestro país (según se desprende del artículo 115 de la Constitución Política), los estados deben tener como base de su división territorial al municipio. Se concluye que todo el territorio que conforma la República pertenece a un municipio, a excepción del Distrito Federal; de ahí que se afirme que la entidad federativa es la suma de todos los territorios municipales y el nacional es la suma de los territorios de las entidades estatales, más el que corresponde al Distrito Federal.”³⁹

³⁹ ADAME GARCÍA JORGE CARLOS. El Derecho Municipal en México. Op. Cit. Pag, 25.

Sin embargo, a pesar de esta realidad, el actuar del Municipio se encuentra bastante restringido, pues como ya hemos señalado, aún carece de los instrumentos jurídicos que le permitan un desarrollo adecuado.

Lo que nos parece ilógico, debido a que son los Municipios donde vive la mayoría de los mexicanos, es donde la mayoría de la población de este país lleva a cabo sus actividades diarias y donde se produce la riqueza del mismo.

Es de donde sale la mayoría de los votos que obtienen los candidatos a Presidente de la República, Diputados, Senadores, etc., por lo tanto estos deberían por lo menos impulsar las reformas necesarias para asegurar el bienestar de la población a través del desarrollo municipal.

3.4.2.- El olvido del Municipio Mexicano por la doctrina.

Actualmente no existen muchos textos que analicen al Derecho Municipal de manera especial, aún se sigue tratando como un tema del Derecho Constitucional, y aunque efectivamente sea un subtema de dicha materia, su importancia es tan grande y relevante que poco a poco se ha ganado terreno en la doctrina, perfilándose como una materia con plena autonomía didáctica.

Recordemos que una de las fuentes del derecho mexicano es la doctrina, siendo uno de sus grandes olvidos la falta de definición de lo que se entiende por Libertad Municipal, lo que ha desembocado en una deficiencia que confunde la libertad municipal con la autonomía municipal.

“En realidad, el Proyecto de Carranza sobre la primera parte del artículo 115, en el que se consignaba la mención expresa del municipio libre, padeció del grave defecto, que se ha mantenido hasta nuestros días: el constitucionalizar la frase de “municipio libre”, sin haberlo definido. Y esta grave

deficiencia ha permanecido hasta nuestros días, pues la Constitución general de la República, desde 1917 hasta nuestros días (octubre del año 2003), no ha definido qué entiende por la fórmula política del “municipio libre”.

“Nuestra Constitución no otorga ningún reconocimiento a los derechos históricos del municipio mexicano, lo que vendría a facilitar la tarea para interpretar el concepto de “municipio libre”. Pero tampoco, en ninguno de sus artículos, señala los elementos esenciales de esta libertad municipal.”

“Esta deficiencia ha sido desastrosa en la historia del desarrollo municipal desde 1917 a la fecha, pues amparados en una aparente categoría de gran fuerza constitucional, a la idea del “municipio libre” no se le han dado elementos para que la dogmática constitucional mexicana haya podido desarrollar una doctrina coherente sobre este concepto, aparentemente cumbre, pero realmente desprovisto de fuerza constitucional y política.”⁴⁰

Es decir, que a nuestro parecer, le toca a la doctrina desarrollar el tema de la libertad municipal, para que una vez que esté lo suficientemente definido, sea retomado por los legisladores o sus asesores y sean incorporados a la constitución los elementos necesarios para que de manera legal y eficaz se aplique ésta idea en el progreso diario del Municipio.

Es la doctrina la encargada de ilustrar las leyes, explicando y definiendo temas que a pesar de estarse aplicando, no se han desarrollado y solo algunos

⁴⁰ EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y EN EL MUNDO (Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal). Salvador Valencia Carmona (Coordinador). O.P. Cit. Pag, 41

especialistas los entiendes, rompiendo con la idea de que el derecho esta al alcance de todos.

La poca doctrina que existe en México acerca del Derecho Municipal, ha provocado enormes lagunas que no han podido ser aclaradas ni por la jurisprudencia.

Consideramos que la existencia de estudios profundos sobre la figura del Municipio y su cabildo, comparándola con sus similares en otros países, tendría un efecto positivo en los legisladores tanto locales como federales, pues al aplicarse las estrategias que han funcionado en otros países y a las que se hará referencia en el siguiente capítulo del presente trabajo, traería como consecuencia un gran avance en el desarrollo del Municipio.

3.5.- El Municipio Libre es la base de la organización del Estado.

El Municipio, es la base de la organización territorial, social, económica, etc. de nuestro país, pues como ya se ha señalado antes, es aquí donde la mayoría de los ciudadanos llevan a cabo su vida.

El artículo 42 de nuestra constitución determina que el territorio nacional comprende:

I.- El de las partes integrantes de la Federación;

II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores,

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Desprendiéndose de este artículo, que el área terrestre, es decir donde puede vivir la población, es el área que físicamente abarcan las partes integrantes de la Federación, las cuales a excepción d el Distrito Federal, están formadas por Municipios.

Es en el diverso numeral 43 de la propia Constitución donde se encuentran listados los treinta y un Estados de la República y el Distrito Federal como partes integrantes de la Federación.

Ahora bien, tomando en cuenta lo que señala el primer párrafo del artículo 115 del citado ordenamiento, donde se señala que los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el MUNICIPIO LIBRE; es de concluirse que al formar parte de las Entidades Federativas y a su vez de la Federación, el Municipio es la base de la organización de la Federación.

Capítulo IV

El Municipio en otros países

4.1.- Diferentes modelos municipales.

Históricamente el estudio de los modelos municipales básicamente parte de dos corrientes, el modelo anglosajón y el modelo francés.

El modelo anglosajón basado en el *self government*, convirtió al Municipio en una entidad autónoma con un verdadero autogobierno; mientras que en Francia se cultivó el centralismo. Cabe señalar que en la actualidad ambos modelos han perdido su esencia, pues los mismos han adoptado poco a poco corrientes intermedias.⁴¹

Sin embargo, se considera que para estudiar estos modelos es necesario establecer si el Estado en que se encuentran es Unitario o Federal, pues dichas formas incidirán directamente en el desarrollo de sus localidades, debido a que las atribuciones que tengan los Municipios dependen de aquellas que estén contempladas en las constituciones u ordenamientos generales, ya sea que estas se le otorguen de manera específica y limitada o residualmente.

Como ya lo señalamos en el presente trabajo, los Estados Unitarios son aquellos que acumulan el poder en una sola figura, es decir no se habla de una división de poderes, ya que las funciones legislativas y administrativas recaen en una misma figura como puede ser la de un rey o monarca y la judicial es encargada a diversas autoridades atendiendo a una división territorial.

Los gobernantes de las divisiones político-territoriales, dependen directamente del Ejecutivo, y no hay forma de que sean escogidos libremente por

⁴¹ VALENCIA CARMONA SALVADOR. Derecho Municipal. México 2003. Op. Cit Pag, 51 y 52.

el pueblo, por lo que es claro que no existe libertad o autonomía hacía el interior de dichas localidades.

Por otro lado se encuentra el Estado Federal, en el cual existe la necesidad de establecer bases para la distribución de competencias, no sólo entre el gobierno federal y los estados, sino que suma al orden municipal dentro de la distribución de atribuciones, tal como su conformación lo requiere, de manera clara y precisa.⁴²

En la actualidad la tendencia es establecer criterios uniformes que regulen la actividad municipal en cierta región, un ejemplo claro es la “*CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL*”, que en el preámbulo establece, entre otras, las siguientes premisas⁴³:

1.- Las Entidades locales son uno de los principales fundamentos de un régimen democrático.

2.- El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

3.- La existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano.

4.- La defensa y fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los Principios de democracia y descentralización del poder.

⁴² EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y EN EL MUNDO (Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal). Salvador Valencia Carmona (Coordinador). LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO, LOS ESTADOS Y EL GOBIERNO FEDERAL EN MÉXICO, UN NUEVO ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL. Parral Gámiz Máximo Op. Cit. Pag, 91

⁴³ CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985.

5.- Que dicha defensa y fortalecimiento, supone la existencia de Entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su misión.

Basada en dichos planteamientos iniciales, la Carta en comento establece lo que debe entenderse por autonomía local, señalando que es “... *el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*”

Dicho derecho debe ejercerse por las Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, es decir democráticamente por los habitantes de las localidades.

Nos parece que éste instrumento jurídico internacional, es un claro ejemplo del reconocimiento de la necesidad que existe de dotar a los Municipios de elementos que le permitan un desarrollo eficaz, permitiendo que los Ayuntamientos gestionen totalmente sus propios asuntos bajo su propia responsabilidad y sobre todo en beneficio de sus habitantes.

4.1.1.- España.

El territorio español básicamente se encuentra dividido en las llamadas Comunidades Autónomas (compuestas por un cierto número de provincias con características históricas, culturales y económicas comunes) y las Provincias (integradas por un cierto número de municipios)⁴⁴.

⁴⁴ ADAME GARCÍA JORGE CARLOS. El Derecho Municipal en México. Op. Cit. Pag, 211

Mientras que las primeras cuentan con un estatuto propio aprobado por el Parlamento y por un referéndum, teniendo como órganos de gobierno la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia; las segundas se componen de un conjunto de municipios llevando a cabo aquellas funciones mas allá de las facultades del municipio, el gobierno se encuentra a cargo de las diputaciones provinciales.

La constitución española a diferencia de la mexicana, otorga y garantiza la autonomía municipal, coincidiendo en otorgarle personalidad.

El Ayuntamiento español se encuentra conformado de la siguiente manera:

- Pleno. Integrado por los concejales, elegidos por voto directo.
- Alcalde. Es el presidente del pleno y representante del Ayuntamiento, electo por la mayoría de los concejales.
- Auxiliares. Que son la Comisión de Gobierno, integrada por el alcalde y sus concejales, y; los tenientes del alcalde, tomados de la comisión de gobierno a designación libre del alcalde.

Las competencias de los municipios se encuentran divididas en propias y delegadas, dentro de las primeras se encuentran los llamadas servicios públicos obligatorios, y; dentro de las segundas se encuentran aquellas atribuciones que los municipios asumen tanto del Estado como de las comunidades autónomas u otras entidades locales.⁴⁵

Algunos ejemplos de competencias propias son:

- Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de

⁴⁵ VALENCIA CARMONA SALVADOR. Derecho Municipal. México 2003. Op. Cit Pag, 77.

población, pavimentación de vías públicas y control de alimentos y bebidas.

- En municipios cuya población sea superior a 5000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- En municipios cuya población sea superior a 20000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

Algunos ejemplos de competencias delegadas son:

- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

De este modo podemos señalar que la Constitución de España desde el año de 1978 instauro el llamado “Estatuto autonómico”, señalando en el artículo 2 de dicho ordenamiento que en la nación española “se garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”, y mas adelante en el artículo 137 establece que “el Estado se organizara territorialmente, en municipios, el provincias y en comunidades autónomas”.

Así pues, cabe señalar que en España el Municipio tiene garantizada la autonomía en el artículo 149 del mismo ordenamiento, el cual a su vez le otorga personalidad jurídica plena.

4.1.2.- Francia.

La constitución francesa establece que las comunidades territoriales en las que se divide el Estado francés son los municipios, los departamentos, las regiones, las colectividades con un estatuto particular y las colectividades de ultramar.

La figura del Municipio en Francia, se consolidó en el año de 1884, cuando el Parlamento de la III República aprobó el primer estatuto municipal, el cual fue sustituido por el Código de Administración Comunal de 1957, que a su vez fue suplido por el Código de Municipios de 1977.

Actualmente las disposiciones constitucionales fundamentales se encuentran reguladas en el llamado *“Código General de las Colectividades Territoriales”* y el *“Código Municipal.”*

Una figura que es importante resaltar en cuanto a la organización municipal en Francia, es la asociación libre entre varios municipios, lo cual se permitió a raíz del gran número de ellos que existe en dicho país.

Los órganos de gobierno de los Municipios Franceses son una asamblea deliberante (ayuntamiento) y la autoridad ejecutiva (alcalde); la autoridad ejecutiva es elegida por la asamblea deliberante y cuenta con sus propios adjuntos.

Por último cabe hacer mención al *“Prefecto”*, quien es un representante del Estado, el cual puede ocurrir ante la jurisdicción administrativa para anular las decisiones de los ayuntamientos, lo que limita en gran medida la libertad de la asamblea deliberante del Municipio.

4.1.3.- Estados Unidos de Norte América.

En los Estados Unidos de Norte América al igual que en México, se establece que aquello que no se encuentra reservado a los órganos federales, esta reservado a los Estados en lo particular, por lo que aquellos han podido reglamentar la materia municipal sin mayor interferencia del gobierno federal.

Esto ha provocado que dentro de ese país se encuentren diferencias significativas en la forma, funciones, gestión y financiamiento de las administraciones locales de una región a otra.

Apunta el maestro Valencia⁴⁶ que una de las principales diferencias radica en que la responsabilidad de la educación primaria y secundaria es discrecional.

El territorio Estadounidense para su administración local se encuentra dividido en municipalidades (grandes ciudades), los condados, los municipios (o ciudades, en algunos estados), los distritos escolares y los distritos especiales.

Por las razones que se han expuesto, en este país de América del Norte no existe una figura de gobierno de manera general, empero, podemos destacar tres: el basado en el sistema de alcalde consejo, el sistema de comisión y el sistema de Manager o gerente; figuras que a las que ya se ha hecho mención en el primer capítulo del presente trabajo.

En la actualidad aproximadamente la mitad de las ciudades de E.U.A. se encuentran gobernadas por el sistema de alcalde-consejo, convirtiéndose en la forma de gobierno más aceptada en todo el país, seguida por el sistema de Manager (el cual es cada vez más aceptado) y por último la forma de comisiones.

⁴⁶ VALENCIA CARMONA SALVADOR. Derecho Municipal. México 2003. Op. Cit Pag, 64.

4.1.4.- Inglaterra.

De acuerdo con lo anotado por el autor Andrade Sánchez⁴⁷, los condados son las regiones político-administrativas en las que esta dividida Inglaterra. Cada una de ellas está gobernada por un *Lord-Lieutenant*, quien es formalmente el representante de la reina en la región.

De acuerdo con la *Local Government Act* (Ley para el Gobierno Local) de 2000, las autoridades locales tienen la facultad de hacer todo aquello que se considere conveniente para alcanzar los principales objetivos consistentes en el desarrollo económico, social y ecológico del área.

De una manera tradicional, la organización local de este país se ha basado en la concepción de *self-government* (autogobierno), que deriva del derecho que se concedía a los vecinos o burgueses de los pueblos y comunidades para elegir a sus propios gobernantes, mismo del cual emanó el autogobierno para los condados, distritos y municipalidades.

Sin embargo en la actualidad podemos encontrar las siguientes formas de organización municipal⁴⁸:

- a) *Selfgovernment*. Que como ya lo señalamos es un tipo de organización territorial que se basa en la premisa del autogobierno.
- b) *Parroquias*: Que es una organización territorial, política rural, a cargo de un consejo parroquial, éstos se encuentran bajo la autoridad del distrito.
- c) *Condados*: Es la mas general de la divisiones político-administrativas en que se divide Inglaterra. Gobernada por un

⁴⁷ ANDRADE SÁNCHEZ J. EDUARDO. Derecho Municipal. Op. Cit. Pág. 306.

⁴⁸ ADAME GARCÍA JORGE CARLOS. El Derecho Municipal en México. Op. Cit. Pag, 210 y 211.

Lord-Lieutenant, quien representa a la reina. Fueron suprimidos y sus funciones absorbidas por los distritos.

- d) *Distritos*: Dicha división territorial cuenta con un consejo, tienen competencias exclusivas.

Dentro de los gobiernos locales podemos encontrar a las siguientes autoridades:

- *Mayor o Alcalde*: Preside el Consejo y es designado por el mismo.
- *Clerk*: Son auxiliares del alcalde.
- *Consejo Municipal*: Integrado por representantes electos por los habitantes.
- *Burgos de Londres*: Se integran por consejeros electos mediante voto directo, éstos eligen al alcalde.
- *Joint Boards y Joint Committees*: Que son órganos juntos en los cuales intervienen miembros electos del distrito.
- *Consejos de Condado*: Integrados por alcaldes y consejeros, elegidos por cuatro años, los cuales cesan funciones al mismo tiempo.

4.1.5.- Latinoamérica.

Los países latinoamericanos tienen una gran influencia del Derecho Romano, la cual se refleja en sus instituciones, mas no debe perderse de vista que con el transcurso de los siglos las comunas han adquirido matices peculiares en cada nación, frecuentemente entremezcladas con formas de organización autóctonas⁴⁹, lo que hace muy diferentes a los países latinos entre si, por lo menos en su régimen interno.

A continuación se hará mención a algunos países latinoamericanos.

⁴⁹ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag 533

Argentina

En este país al igual que en México, cada una de sus provincias cuenta con su propia Constitución, permitiendo que las leyes locales determinen las bases para la organización local.

En Argentina, las Asambleas Legislativas locales o provinciales han tratado de garantizar la autonomía de los Municipios, para lo cual en algunos casos dichas asambleas emiten leyes general con dicho fin; en otras Provincias se autoriza que los Municipios se autogobiernen mediante una Carta Orgánica; y en otras encontramos un sistema mixto, donde la regla general es que exista una ley emitida por la Provincia, pero que a manera de excepción algunos Municipios tengan Cartas Orgánicas aprobadas por las Legislaturas.

Colombia

De acuerdo con la Constitución colombiana, con tendencia de Estado unitario, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Debe entenderse que los Municipios al ser considerados como entidades territoriales, en conjunto con los departamentos, los distritos y los territorios indígenas gozan de plena autonomía para la gestión de sus intereses. Sin embargo, sus facultades se encuentran delimitadas por lo que las Asambleas Departamentales deleguen en los Concejos Municipales y que del mismo modo se encuentren señalada en la Constitución y las leyes que de ella deriven.

Estos Concejos Municipales representan el órgano administrativo de los Municipios, empero, las funciones que le fueron delegadas pueden ser reasumidas por las Asambleas Departamentales en cualquier momento. Se encuentran integrados por los concejales, de elección popular, cuyo número varía entre siete y

veintiuno dependiendo de su población y duran en su encargo por un periodo de tres años.

El jefe de la administración local y representante legal del Municipio, es el Alcalde, quien es electo popularmente por un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección. Este funcionario puede ser sustituido o destituido por el Presidente de la República y el Gobernador Departamental que corresponda, en los casos señalados en las leyes.

Cuba

Debemos recordar que Cuba es un país que sigue conservando un régimen socialista, por lo que primeramente estableceremos como esta conformado administrativa y políticamente.

Cuba se encuentra dividida en Provincias y estas a su vez cuentan con cierto número de Municipios. Las Asambleas Provinciales eligen cada cinco años a los integrantes de la Asamblea Nacional, órgano en el que reside el poder máximo del Estado. La Asamblea Nacional a su vez elige a un Consejo de Estado, cuyo presidente es el Jefe de la Nación.⁵⁰

En este país, prevalecen las Asambleas del Poder Popular que son los órganos superiores de poder, así pues encontramos dentro del Estado cubano, a las Asambleas Provinciales del Poder popular y las Asambleas Populares Municipales.

La Asambleas Provinciales tienen en principio la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas, mientras que las Asambleas Municipales tienen a su cargo la administración de los asuntos del Municipio.

⁵⁰ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag. 568.

Estas Asambleas, ya sean Provinciales o Municipales tiene la facultad de elegir a sus respectivos Comités Ejecutivos, que se encargan de llevar a cabo la ejecución de los acuerdos de las Asambleas, se encuentran divididos de acuerdo a las ramas de producción, actividades o servicios.

Venezuela

El Municipio Venezolano es la unidad política primaria de la organización nacional, goza de personalidad jurídica y autonomía limitada sólo por la propia Constitución.

El gobierno y administración del Municipio corresponde al alcalde, primera autoridad civil del mismo, electo de manera democrática atendiendo a los principios de elección popular.

La función legislativa corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales elegidos de acuerdo a la forma establecida en la Constitución, de acuerdo al número y condiciones de elegibilidad determinados por las leyes.

En este país cabe hacer mención a una figura que lo caracteriza, nos referimos a la Contraloría Municipal, a la cual le corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas mismos. Al frente de dicha institución se encuentra el Contralor Municipal, quien es designado por el Concejo Municipal mediante concurso público.

4.2.- Diferencias y Similitudes del Municipio Mexicano con estos sistemas.

A diferencia de muchos países, en México se encuentran sentadas las bases para la organización municipal en la Constitución, es decir desde la ley

fundamental o suprema se encuentra prevista la forma en que se regulará la materia municipal e incluso se encuentran contempladas atribuciones y obligaciones que en la mayoría de los países están previstas en las leyes secundarias.

Sin embargo, a pesar de que parecería que nuestra Constitución aporta grandes beneficios a los Municipios, estos no se encuentran claramente reflejados en los ordenamientos locales, pues al contemplar un Municipio Libre y no definir sus alcances, permite que las Asambleas Locales tiendan a minimizar su actuación, pues recordemos que la mayoría de las leyes municipales debe ajustarse a las locales y no contradecirlas en materias que constitucionalmente le competen.

Por otra parte, de manera general en los ordenamientos de los países analizados, se coincide en la existencia de un Municipio como base de la organización político administrativo, pero que a diferencia de México se reconoce la necesidad de dotarlo de autonomía para desarrollar las funciones propias de su jurisdicción.

Incluso en algunas Constituciones, como en la de España se encuentra garantizada la autonomía municipal, y en otras se prevén atribuciones que le permiten desarrollarse de una manera autónoma.

Otro tema que nos parece importante estudiar y que en determinado momento podría ser positivo, es el referente a la Contraloría Municipal. Sin embargo, por el momento en nuestro país no es posible una figura similar, ya que implicaría una restricción más al órgano de gobierno municipal.

Para que en México funcionara la Contraloría Municipal, primero sería necesario que existiera una plena Libertad Municipal o Autonomía con todo lo que

ello implicaría, para que de igual forma los integrantes de los órganos de gobierno municipal no abusaran del poder que en sus manos tendrían.

4.3.- Cuestiones que debemos retomar de estos sistemas.

Desde luego lo primero que tenemos que hacer es reconocer que el Municipio mexicano necesita que la constitución lo dote de instrumentos jurídicos para ser eficaz su administración y gobierno.

Consideramos que nuestro derecho, a través de la historia ha sido claro ejemplo de libertades y derechos sociales en el mundo y sobre todo en América Latina, y el artículo 115 no es la excepción al señalar cuales son las materias de las que debe ocuparse cada Municipio, sin embargo es necesario que se garantice en nuestra Constitución la Libertad Municipal.

Por último haremos mención al hecho de que en Argentina encontramos una expresión de la autonomía municipal en las Cartas Orgánicas Municipales; lo que en comparación con nuestro país equivaldría a una Constitución Municipal, cuya propuesta existe hace ya algunos años, siendo uno de los principales expositores en nuestro país, el maestro Jorge Carlos Adame García. Pero solo hacer mención a ese tema implica una discusión en cualquier mesa de dialogo, por lo que en este momento no nos avocaremos al mismo.

CONCLUSIONES

1.- De acuerdo a nuestra Constitución Política, el Estado Mexicano comprende a la federación, los estados, el Distrito Federal y a los municipios con sus respectivas atribuciones y competencias.

El Estado persigue como fin primordial el bien común, lo que significa que es todo el Estado Mexicano el que debe cumplirlo, tanto la federación, los estados, el Distrito Federal y los Municipios.

El Municipio debe ser incluido con voz y voto dentro de los planes de Desarrollo Nacional para lograr dicho fin.

2.- El pacto federal implica un pacto entre las entidades federativas, ya que son estas las que ceden parte de su soberanía para crear un Estado federal.

Las entidades federativas miembros del Estado mexicano solo ceden parte de su soberanía, ya que conservan para sí la libertad de crear su propia constitución y de éste modo organizar su estructura interna, lo que sin duda debería contemplarse para el Municipio también.

De acuerdo con el artículo 115 Constitucional el Municipio Libre es la base de los Estados miembros de la federación, por lo tanto son la base del pacto federal y del Estado Mexicano

3.- El Ayuntamiento al ser la figura constitucional encargada de llevar a los ciudadanos y en general a los habitantes de nuestro país, los servicios públicos indispensables y cubrir las necesidades primarias de nuestro país, es el verdadero órgano de gobierno de nuestro país.

4.- Se propone la siguiente definición de Municipio: *“Es un territorio delimitado geográficamente por el Estado, que tiene un grupo de habitantes, gobernado por un concejo el cual es electo por los ciudadanos del lugar y cuya función primordial es satisfacer las necesidades de todos sus habitantes, sean estos ciudadanos o no.”*

5.- Sé esta de acuerdo con la *Teoría Naturalista*, porque se considera que el Municipio es la pieza fundamental y primaria de la organización Nacional, por ser ahí donde se desarrolla la vida cotidiana de los habitantes de éste gran País.

En este tenor, es de concluir que el Municipio no es creado por el Derecho, el Municipio nace como organización primaria, en la cual un grupo de personas se agrupa para satisfacer sus necesidades colectivas.

6.- El Municipio cuenta con un territorio, el cual es la delimitación geográfica de éste que pertenece a una entidad federativa, donde el Ayuntamiento puede ejercer validamente sus funciones y se desarrolla la vida cotidiana de sus habitantes.

7.- La población de un Municipio, está constituida por el número de habitantes de éste, sin importar que solo estén de paso o que residan de manera definitiva en dicho lugar.

Esto obedece al hecho de que las normas dictadas por un Ayuntamiento dentro de la esfera de sus atribuciones, rigen no solo a los ciudadanos sino a todo individuo que se encuentre dentro del territorio del Municipio, ya que estas van dirigidas a toda su población.

8.- Si bien el artículo 115 de la Constitución, menciona en el párrafo primero de su fracción I que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal, y el número de regidores y síndicos que la ley

determine. No obstante, esta lista es enunciativa más no limitativa, por lo que pueden existir una serie de integrantes del Ayuntamiento no contemplados en la Constitución.

9.- El antecedente mas importante del Municipio en México, lo encontramos en la cultura Azteca, en los llamados “*Calpullis*”; sin embargo no fue la única organización de ese tipo en el México Antiguo, también existieron las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y los clanes de la adelantada civilización maya.

El Calpulli se fusionó con el Municipio español, para en su momento dar nacimiento al Municipio colonial, el cual durante trescientos años de dominio español sufrió variaciones, hasta llegar a consolidar una organización política y social distinta a la organización del Municipio en la misma España.

10.- El primer Municipio en la Nueva España fue creado el 22 de abril de 1519, y fue bautizado con el nombre de “Villa Rica de la Veracruz”, la creación de dicha figura jurídico-política, obedeció al deseo de dotar de autoridad a Hernán Cortés, pues buscó legalizar la autoridad con la que iba a iniciar la conquista de las nuevas tierras.

11.- En la vida independiente de nuestro país no existe una ley o reglamentación que trate el tema del Municipio de manera profunda, es hasta la constitución de 1857, que se establece la libertad municipal, la cual al ser violada por los Jefes Políticos impuestos por Porfirio Díaz, se convirtió en una de las causas que dieron origen a la revolución mexicana.

12.- A la fecha han existido 13 reformas al artículo 115 de la Constitución de 1917, lo que ha dado origen al actual texto, sin embargo en nuestra opinión aún se carece de los instrumentos jurídicos que permitan una verdadera libertad al

Municipio que por medio del actuar del Ayuntamiento le permita realizar sus verdeceros fines.

13.- A pesar de que el artículo 115 de nuestra Constitución Política, señala que el Municipio es Libre, se deja la puerta abierta a las legislaturas para violentar dicha libertad.

Es decir, por un lado la Constitución otorga plena libertad al Municipio, y por otro lado faculta a las Legislaturas locales para que puedan reglamentar las materias que en principio le corresponde a los Ayuntamientos.

14.- La Autonomía, consiste en poseer la capacidad para darse normas a uno mismo, esto es, sin recibir presiones externas, y en el caso de organismos públicos como el Municipio, tampoco internas.

El artículo 115 del Pacto Federal, otorga al Ayuntamiento la facultad de aprobar leyes de acuerdo con los parámetros establecidos en el propio texto constitucional, lo que de primera instancia nos permitiría pensar que el Cabildo posee autonomía al darse su propia ley, sin embargo, las leyes a que nos referimos, están limitadas a lo que los congresos locales establezcan en cada materia, por lo que no puede existir una Autonomía municipal.

15.- Uno de los problemas más grandes que se pudieron identificar a lo largo de la elaboración del presente trabajo es la falta de delimitación de las facultades que tienen las legislaturas locales para legislar en cuanto a la materia municipal, lo que no le permite un desarrollo adecuado.

16.- Algunos autores sostienen que la libertad municipal contenida en el texto constitucional, esta hecha con la total intención de permitir al Municipio organizarse a si mismo, por medio de leyes que su Ayuntamiento tenga a bien expedir, de acuerdo con la fracción II del artículo 115 Constitucional.

Probablemente la intención del legislador, fue otorgar al Municipio una especie de autonomía, sin embargo, no se concretó claramente en el texto constitucional, dejando como manifiesto solamente la libertad municipal que como ya hemos señalado se encuentra bastante restringida por las facultades que tienen los congresos locales de prácticamente inferir en cualquier materia sobre la que el Municipio tenga la posibilidad de actuar.

17.- Consideramos que para que el Municipio alcance un eficaz desarrollo, es necesario que exista una reforma al texto constitucional, la cual permita que los Ayuntamientos actúen libremente, sin presiones y sin que se esté cuidando constantemente de no contradecir lo que los congresos locales dicten sobre alguna materia cuya regulación en principio debe estar a cargo del Cabildo, por lo que se han propuesto reformar algunos párrafos del artículo 115 constitucional.

Con dichas modificaciones se pretende:

a) Garantizar el respeto por la Libertad Municipal.

b) Crear una ley que de certeza a todos los Ayuntamientos de la República, acerca de las causas por las que pueden ser suspendidos o desaparecidos, o cuando se pretenda remover a alguno de sus miembros.

c) Dejar a los Congresos Locales, solo la implementación de los procedimientos para la suspensión o desaparición a que se refiere el inciso anterior.

d) Introducir la posibilidad de que las autoridades federales, locales o municipales puedan solicitar dicha suspensión o desaparición.

e) Eliminar la posibilidad de que al dictar las leyes respectivas, los congresos locales invadan la esfera de atribuciones del Municipio, cuando se dicten las leyes a las que deberán ajustarse los Ayuntamientos para que estos a su vez dicten sus normas; se regulen nuevas funciones o servicios públicos que no estén previstos en la constitución; cuando dos o mas Municipio decidan coordinarse y asociarse; se establezcan contribuciones e ingresos a favor de los Municipios, y; de manera general cuando el Municipio ejerza cualquier facultad que tenga.

18.- La reforma constitucional del Municipio, es una necesidad, pues es necesario adaptar el texto constitucional a la nueva realidad mexicana, es necesario un Municipio que en el ámbito de sus atribuciones tenga la capacidad para satisfacer las necesidades de sus habitantes y alcanzar un progreso, primero local y después general.

19.- En la medida en que las nuevas reformas constitucionales en materia municipal se ajusten a la realidad social de nuestro país, se logrará un cambio de fondo en la vida municipal que se reflejará en una mejor calidad de vida de sus habitantes.

20.- Sin duda es indispensable poner mas interés en el tema municipal, pues es ahí donde se desarrolla la vida de la mayoría de los mexicanos, será necesario redoblar los esfuerzos para escribir más sobre la materia y así llegar a todos aquellos estudiantes de la carrera.

En este sentido, desarrollar el sentido y alcance de la expresión “Municipio Libre” contenida en nuestra Constitución Política, adquiere una singular importancia, pues con ello no volveríamos a confundir su concepto con el de autonomía.

21.- La Constitución Política de nuestro país, prevé en su texto las bases de la organización municipal, lo que en muchos otros países encontramos en leyes secundarias. A pesar de ello, el Municipio en nuestro país carece de los instrumentos necesarios para alcanzar un eficaz desarrollo.

22.- En muchas de las legislaciones de los países consultados, se detectó una tendencia por otorgarle plena Autonomía al Municipio para desarrollar las funciones propias de su jurisdicción, pues se considera que debe permitírsele desarrollar estrategias en el ámbito de su jurisdicción para alcanzar una eficaz administración y gobierno.

Esta idea debería retomarse en nuestro país, estudiando la posibilidad de que efectivamente el Municipio pueda ser, si no autónomo, por lo menos verdaderamente Libre.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAME GARCÍA JORGE CARLOS. El Derecho Municipal en México. “*El Municipio Base Fundamental del Federalismo en México*”. Editorial Porrúa. México 2009.
- ANDRADE SÁNCHEZ J. EDUARDO. “*Derecho Municipal*”. Editorial Oxford. México 2006.
- BARROW R.H. “*Los Romanos*”. 2 Edición, Vigésima Segunda reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2001.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. “*Derecho Constitucional Mexicano*”. 12 Edición. Editorial Porrúa. México 1999.
- CABRERA DIRCIO JULIO. “*Teoría del Derecho Municipal*”. Ediciones Coyoacán. México 2009
- CABRERO MENDOZA ENRIQUE. “*La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales.*” Primera reimpresión. México 1996.
- CALZADA PADRÓN FELICIANO. “*Derecho Constitucional*”. Editorial Porrúa. México 2005.
- EL MUNICIPIO MEXICANO. Senado de la República LVIII Legislatura. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. “*El municipio (Historia, naturaleza y gobierno)*”. Única Edición. Editorial Jus. México 1947.

- EL MUNICIPIO MEXICANO. Redactado bajo el cuidado de Guillermo Mondragón Carrillo y José Antonio Aguilar. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, Colección Democratización Integral Serie de Estudios Municipales. Única Edición. México 1985.

- FAYA VIESCA JACINTO. *“El Municipio en México y en el mundo (Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal). La Autonomía municipal”*. Salvador Valencia Carmona (Coordinador). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005.

- FERNÁNDEZ RUIZ JORGE. *“Derecho Administrativo y Administración”*. Pública. Editorial Porrúa. México 2006.

- FERNANDEZ RÚIZ JORGE (COORDINADOR). *“Régimen Jurídico municipal en México.”* Editorial Porrúa. México 2003.

- GUERRERO AMPARON JUAN PABLO Y GUILLEN LÓPEZ TONATIUH (COORDINADORES). *“Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario CIDE 1999.”* Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2000.

- INNOVACIÓN Y CONTINUIDAD DEL MUNICIPIO MEXICANO (ANÁLISIS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 13 ESTADOS DE LA REPÚBLICA). Tonatihu Guillén, Alicia Ziccardi (Coordinadores). Por características tipográficas y de Edición Miguel Ángel Porrúa. México 2004.

- JIMÉNEZ DORANTES MANUEL. *“Autonomía municipal y planeamiento urbanístico”*. Universidad Nacional Autónoma de Chiapas. Editorial Fontamara. México 2007.

- LÓPEZ SOSA EDUARDO. *“Derecho Municipal Mexicano”*. Primera Edición en Editorial Porrúa. México 207.

- MARIA HERNÁNDEZ ANTONIO. *“Derecho Municipal (Parte General)”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003.

- MEJIA LIRA JOSÉ (COMPILADOR). *“Problemática y desarrollo municipal”*. Plaza y Valdez Editores. México 1994.

- MORENO PLATA MIGUEL. *“La Reorganización Territorial del Ayuntamiento Rural. Un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en los umbrales del siglo XXI”*. Plaza y Valdés Editores. México 2001.

- MOYA PALENCIA, MARIO. *Temas Constitucionales*. UNAM. México 1978.

- OLIVOS CAMPOS JOSÉ RENE. *“La gobernabilidad democrática municipal en México.”* Editorial Porrúa. México 2006.

- QUINTANA ROLDAN CARLOS F. *Derecho Municipal*. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 2003.

- RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. *“Derecho Municipal”*. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 2005.

- ROMERO GARCÍA JOSE MARÍA. *“Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo.”* Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2007.

- SÁNCHEZ BRINGAS ENRIQUE. *“Derecho Constitucional”*. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 2002.

- SCHTEINGART MARTHA Y DUHAU EMILIO (COORDINADORES). *“Transición política y democrática municipal.”* Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2001

- VALENCIA CARMONA SALVADOR. *“Derecho Municipal”*. Editorial Porrúa. México 2003.

Revistas:

- RODRÍGUEZ VALADEZ JUAN MANUEL. *“El Municipio Mexicano y Evolución del Artículo 115 Constitucional”*. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen 1, Número 2. Universidad Autónoma de Nuevo León. Septiembre de 2001. Pag, 41.

Otras fuentes:

- CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL. Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985.

- http://es.wikipedia.org/wiki/Cartas_pueblas